



3 1761 11649247 1



Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116492471>







24

Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Aboriginal Peoples

*Chair:*  
The Honourable THELMA J. CHALIFOUX

Tuesday, June 10, 2003  
Wednesday, June 11, 2003

Issue No. 18

### Eighth and ninth meetings on:

Bill C-6, An Act to establish the Canadian Centre  
for the Independent Resolution of First Nations  
Specific Claims to provide for the filing, negotiation and  
resolution of specific claims and to make related  
amendments to other Acts

WITNESSES:  
(See back cover)

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Peuples autochtones

*Présidente:*  
L'honorable THELMA J. CHALIFOUX

Le mardi 10 juin 2003  
Le mercredi 11 juin 2003

Fascicule n° 18

### Huitième et neuvième réunions concernant:

Le projet de loi C-6, Loi constituant le Centre canadien  
du règlement indépendant des revendications particulières  
des Premières nations en vue de permettre le dépôt,  
la négociation et le règlement des revendications  
particulières, et modifiant certaines lois en conséquence

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Thelma J. Chalifoux, *Chair*

The Honourable Janis G. Johnson, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Austin, P.C.	Léger
Carney, P.C.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C., (or Robichaud, P.C.)	(or Kinsella)
Chaput	Pearson
Christensen	Sibbeson
Forrestall	Stratton
Fraser	Tkachuk

\**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Change in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Fraser substituted for that of the Honourable Senator Gill (*June 11, 2003*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
PEUPLES AUTOCHTONES

*Présidente:* L'honorable Thelma J. Chalifoux

*Vice-présidente:* L'honorable Janis G. Johnson  
et

Les honorables sénateurs:

Austin c.p.	Léger
Carney, c.p.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p. (ou Robichaud, c.p.)	(ou Kinsella)
Chaput	Pearson
Christensen	Sibbeson
Forrestall	Stratton
Fraser	Tkachuk

\**Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modification de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Fraser est substitué à celui de l'honorable sénateur Gill (*le 11 juin 2003*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, June 10, 2003  
(32)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day, at 9:10 a.m. in Room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Thelma J. Chalifoux, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Austin P.C., Chalifoux, Chaput, Christensen, Forrestall, Gill, Léger, Pearson, Sibbston, Stratton and Tkachuk (11).

*Other senators present:* The Honourable Senators St. Germain P.C. and Watt (2).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Mary Hurley, Research Officer

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, April 2, 2003, the committee proceeded to examine Bill C-6, An Act to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims to provide for the filing, negotiation and resolution of specific claims and to make related amendments to other Acts.

**WITNESSES:**

*As an individual:*

Professor Michael Coyle, Faculty of Law, University of Western Ontario.

*From the Assembly of First Nations:*

Bill Erasmus, Regional Chief;

Rolland Pangowish, Director, Lands and Treaties Unit;

Bryan Schwartz, Legal Counsel.

Professor Coyle made a presentation and answered questions.

At 10:20 a.m. the committee suspended.

At 10:22 a.m. the committee resumed.

Mr. Erasmus and Mr. Schwartz made a presentation, submitted a brief and then, with Mr. Pangowish, answered questions.

At 10:50, pursuant to rule 92(2)(e), the committee proceeded in camera to consider a draft agenda.

At 11:15 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

---

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mardi 10 juin 2003  
(32)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 10, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Thelma J. Chalifoux (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Austin, c.p., Chalifoux, Chaput, Christensen, Forrestall, Gill, Léger, Pearson, Sibbston, Stratton et Tkachuk (11).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs St. Germain, c.p. et Watt (2).

*Également présente:* De la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement: Mary Hurley, attachée de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 2 avril 2003, le comité examine le projet de loi C-6, Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des Premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence.

**TÉMOINS:**

*Témoignage à titre personnel:*

Michael Coyle, professeur, Faculté de droit, Université Western Ontario.

*De l'Assemblée des premières nations:*

Bill Erasmus, chef régional;

Rolland Pangowish, directeur, Section des traités et des terres;

Bryan Schwartz, conseiller juridique.

M. Coyle fait une déclaration et répond aux questions.

À 10 h 20, le comité suspend la séance.

À 10 h 22, le comité reprend la séance.

MM. Erasmus et Schwartz font une déclaration, soumettent un mémoire et, de concert avec M. Pangowish, répondent aux questions.

À 10 h 50, conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, le comité se réunit à huis clos pour examiner un projet d'ordre du jour.

À 11 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

---

OTTAWA, Wednesday, June 11, 2003  
(33)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day, at 6:25 p.m. in Room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Thelma J. Chalifoux, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Austin, P.C., Chalifoux, Chaput, Christensen, Forrestall, Fraser, Léger, Pearson, Sibbston and Stratton (10).

*Other senators present:* The Honourable Senators Adams and Watt (2).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Mary Hurley, Research Officer.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, April 2, 2003, the committee proceeded to examine Bill C-6, An Act to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims to provide for the filing, negotiation and resolution of specific claims and to make related amendments to other Acts.

**WITNESSES:**

*From the Indian Claims Commission:*

Renée Dupuis, Chief Commissioner;

Daniel Bellegarde, Commissioner;

Kathleen Lickers, Counsel.

Ms. Dupuis, presented a brief and made a presentation.

At 6:45 p.m., the committee suspended its sitting.

At 6:48 p.m., the committee resumed its sitting.

Ms. Dupuis continued her presentation and, with Mr. Bellegarde and Ms. Lickers, answered questions.

At 7:58 p.m., the committee suspended its sitting.

At 8:06 p.m., the committee resumed its sitting.

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-6, An Act to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims to provide for the filing, negotiation and resolution of specific claims and to make related amendments to other Acts.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1 stand postponed.

It was agreed that clause 2 carry.

OTTAWA, le mercredi 11 juin 2003  
(33)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 25 dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Thelma J. Chalifoux (présidente).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Austin, c.p., Chalifoux, Chaput, Christensen, Forrestall, Fraser, Léger, Pearson, Sibbston et Stratton (10).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Adams et Watt (2).

*Également présente:* De la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement: Mary Hurley, attachée de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 2 avril 2003, le comité examine le projet de loi C-6, Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des Premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence.

**TÉMOINS:**

*De la Commission des revendications des Indiens:*

Renée Dupuis, commissaire en chef;

Daniel Bellegarde, commissaire;

Kathleen Lickers, conseillère juridique.

Mme Dupuis soumet un mémoire et fait une déclaration.

À 18 h 45, le comité suspend la séance.

À 18 h 48, le comité reprend la séance.

Mme Dupuis termine sa déclaration et, de concert avec M. Bellegarde et Mme Lickers, répond aux questions.

À 19 h 58, le comité suspend la séance.

À 20 h 06, le comité reprend la séance.

Il est convenu — Que le comité entreprenne l'étude article par article du projet de loi C-6, Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des Premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence.

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

Il est convenu de reporter l'étude de l'article 1.

Il est convenu d'adopter l'article 2.

The Honourable Senator Stratton moved that Bill C-6 be amended on page 2, by adding, after line 27, the following:

**“2.1 Nothing in this Act shall be construed so as to abrogate or derogate from any existing aboriginal or treaty rights of the aboriginal peoples of Canada under section 35 of the Constitution Act, 1982.”**

After debate, with leave, it was agreed that the motion be withdrawn.

After debate, it was agreed that clauses 3 through 40 carry.

It was agreed that clauses 41 through 46 carry.

The Chair asked whether clause 47 shall carry.

The Honourable Senator Austin, P.C., moved that Bill C-6, in clause 47 be amended by:

(a) replacing line 4 on page 22 with the following:

“(a) in relation to a specific claim that is before the Commission, to summon witnesses or to order production of documents;

(b) whether the claim and any other specific”

(b) replacing line 7 on page 22 with the following:

“(c) any other issue that needs to be resolved”

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 47, as amended, carry.

It was agreed that clauses 48 through 55 carry.

The Chair asked whether clause 56 shall carry.

The Honourable Senator Austin, P.C., moved that Bill C-6, in clause 56, be amended by replacing line 1 on page 24 with the following:

“maximum of ten million dollars, based”

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 56, as amended, carry.

It was agreed that clauses 57 through 75 carry.

The Chair asked whether clause 76 shall carry.

After debate, it was agreed that clause 76 stand postponed.

The Honourable Senator Austin, P.C., moved that Bill C-6 be amended by adding after line 32 on page 29 the following:

**“76.1 The Minister shall, before making a recommendation under section 5 or subsection 20(1) or 41(1), notify claimants — which notification may be by ordinary mail sent to their latest known addresses — that they may, during a period that the Minister specifies of not**

L'honorable sénateur Stratton propose que le projet de loi C-6 soit modifié par adjonction, après la ligne 27, page 2, de ce qui suit:

**“2.1 Il est entendu que la présente loi ne porte pas atteinte aux droits ancestraux ou issus de traité des peuples autochtones du Canada visés à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.”**

Après discussion, les membres du comité s'entendent pour retirer la motion.

Après discussion, il est convenu d'adopter les articles 3 à 40.

Il est convenu d'adopter les articles 41 à 46.

La présidence demande si l'article 47 est adopté.

L'honorable sénateur Austin, c.p., propose que le projet de loi C-6, à l'article 47, soit modifié:

a) par substitution, à la ligne 4, page 22, de ce qui suit:

“(a) relativement à une revendication particulière dont la Commission est saisie, assigner des témoins à comparaître ou ordonner la production de documents;”

b)décider si cette revendication et toute»

b) par substitution, à la ligne 9, page 22, de ce qui suit:

“c) trancher toute autre question dont la»

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu d'adopter l'article 47 modifié.

Il est convenu d'adopter les articles 48 à 55.

La présidence demande si l'article 56 est adopté.

L'honorable sénateur Austin, c.p., propose que le projet de loi C-6, à l'article 56, soit modifié par substitution, à la ligne 2, page 24, de ce qui suit:

“dix millions de dollars — en fonction des»

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu d'adopter l'article 56 modifié.

Il est convenu d'adopter les articles 57 à 75.

La présidence demande si l'article 76 est adopté.

Après discussion, il est convenu de reporter l'étude de l'article 76.

L'honorable sénateur Austin, c.p., propose que le projet de loi C-6 soit modifié par adjonction, après la ligne 31, page 29, de ce qui suit:

**“76.1 Avant de formuler une recommandation au titre de l'article 5 ou des paragraphes 20(1) ou 41(1), le ministre avise les revendicateurs — notamment par courrier ordinaire expédié à leur dernière adresse connue — qu'ils peuvent dans le délai qu'il précise, celui-ci ne pouvant être**

less than 30 days after the date of the notice, make representations in respect of appointments to the office or offices in question.”

After debate, it was agreed that consideration of the motion be suspended, and that the committee revert to the consideration of clause 76.

The committee resumed consideration of clause 76.

The Honourable Senator Austin that Bill C-6, in clause 76, be amended by replacing line 19 on page 29 with the following:

“considers appropriate. In carrying out the review, the Minister shall give to First Nations an opportunity to make representations.”

After debate, the question being put on the motion, it was adopted on division.

It was agreed that clause 76, as amended, carry on division.

It was agreed that the committee resume consideration of the motion of the Honourable Senator Austin, P.C., that Bill C-6 be amended by adding after line 32 on page 29 the following:

**“76.1** The Minister shall, before making a recommendation under section 5 or subsection 20(1) or 41(1), notify claimants — which notification may be by ordinary mail sent to their latest known addresses — that they may, during a period that the Minister specifies of not less than 30 days after the date of the notice, make representations in respect of appointments to the office or offices in question.”

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 77 carry, on division.

The Honourable Senator Austin, P.C., moved that Bill C-6 be amended by inserting before line 1 on page 30 the following:

**“77.1** During the period of one year after the coming into force of section 76.1, the reference in that section to “claimants” shall be read as a reference to “claimants under this Act or under the Specific Claims Policy of the Government of Canada.”

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

With leave, the Honourable Senator Austin, P.C., moved that Bill C-6 be amended by adding, after new clause 76.1, the following:

**“76.2 (1)** At no time shall a person who was appointed under section 5 or subsection 20(1) or 41(1) act for any party in connection with any specific claim in relation to which they performed any work or concerning which they obtained significant information during their term in office.

inférieur à trente jours suivant la date de l’avis, présenter leurs observations à l’égard des nominations au poste ou aux postes visés.»

Après discussion, il est convenu de reporter l’étude de la motion et de revenir à l’article 76.

Le comité reprend l’examen de l’article 76.

L’honorable sénateur Austin propose que le projet de loi C-6, à l’article 76, soit modifié par substitution, à la ligne 20, page 29, de ce qui suit:

«à la présente loi qu’il estime indiquée. Au cours de l’examen, le ministre donne aux premières nations la possibilité de présenter leurs observations.»

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

L’article 76 modifié est adopté avec dissidence.

Il est convenu que le comité reprenne l’examen de la motion de l’honorable sénateur Austin, c.p., à savoir que le projet de loi C-6 soit modifié par adjonction, après la ligne 31, page 29, de ce qui suit:

**“76.1** Avant de formuler une recommandation au titre de l’article 5 ou des paragraphes 20(1) ou 41(1), le ministre avise les revendicateurs — notamment par courrier ordinaire expédié à leur dernière adresse connue — qu’ils peuvent dans le délai qu’il précise, celui-ci ne pouvant être inférieur à trente jours suivant la date de l’avis, présenter leurs observations à l’égard des nominations au poste ou aux postes visés.»

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

L’article 77 modifié est adopté avec dissidence.

L’honorable sénateur Austin, c.p., propose que le projet de loi C-6 soit modifié par adjonction, avant la ligne 1, page 30, de ce qui suit:

**“77.1** Au cours de l’année qui suit l’entrée en vigueur de l’article 76.1, la mention «revendicateurs» à cet article vaut mention de «revendicateurs en vertu de la présente loi ou de la politique sur le règlement des revendications particulières du gouvernement du Canada.»

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Avec le consentement du comité, l’honorable sénateur Austin, c.p., propose que le projet de loi C-6 soit modifié par adjonction, après le nouvel article 76.1, de ce qui suit:

**“76.2 (1)** Il est interdit à quiconque a été nommé en vertu de l’article 5 ou des paragraphes 20(1) et 41(1) d’agir pour le compte d’une partie relativement à une revendication particulière à l’égard de laquelle il a travaillé ou a obtenu des renseignements importants au cours de son mandat.

(2) Persons who were appointed under section 5 or subsection 20(1) or 41(1) shall not, within a period of one year after the end of their term in office, accept any employment with or enter into a contract for services with the Department of Indian Affairs and Northern Development or a first nation that had a pending specific claim — before the Commission or the Tribunal, in the case of the Chief Executive Officer, or, in the case of a commissioner or adjudicator, before the Division of the Centre to which the person was appointed — at any time during their term in office.”

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clauses 78 through 85 carry, on division.

It was agreed that the schedule carry, on division.

It was agreed that clause 1 carry, on division.

It was agreed that the title carry, on division.

It was agreed that this Bill be adopted, as amended, on division.

The Honourable Senator Sibbeston moved that the committee append certain observations to its report.

After debate, the committee agreed to certain amendments to the draft observations, on division.

After further debate, the committee agreed to the draft observations, as amended, on division.

It was agreed, on division, that the Chair report this Bill, as amended and with the agreed-to observations, to the Senate.

At 9:32 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du comité,*

Adam Thompson

*Clerk of the Committee*

(2) Il est interdit à quiconque a été nommé en vertu de l'article 5 ou des paragraphes 20(1) ou 41(1), dans l'année qui suit la fin de son mandat, d'accepter un emploi auprès du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ou d'une première nation revendicatrice qui, au cours de ce mandat, avait une revendication particulière en instance devant la Commission ou le Tribunal, dans le cas du premier dirigeant, ou, dans le cas d'un membre de la Commission ou du Tribunal, devant la division du Centre au sein de laquelle il a été nommé. Il lui est également interdit, pendant cette même période, de conclure avec l'un ou l'autre un contrat de louage de services.»

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Les articles 78 à 85 sont adoptés avec dissidence.

L'annexe est adoptée avec dissidence.

L'article 1 est adopté avec dissidence.

Le titre est adopté avec dissidence.

Le projet de loi modifié est adopté avec dissidence.

L'honorable sénateur Sibbeston propose que le comité annexe certaines observations au rapport.

Après discussion, le comité accepte, avec dissidence, d'apporter certaines modifications aux observations préliminaires.

Après discussion, le comité adopte, avec dissidence, les modifications apportées aux observations préliminaires.

Il est convenu, avec dissidence, que la présidence fasse rapport au Sénat du projet de loi modifié et des observations entérinées par le comité.

À 21 h 32, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

**EVIDENCE**

OTTAWA, Tuesday, June 10, 2003

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred Bill C-6, to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims to provide for the filing, negotiation and resolution of specific claims and to make related amendments to other acts, met this day at 9:10 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Thelma J. Chalifoux (Chairman)** in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, this morning, and the last few mornings, we have been discussing Bill C-6.

Welcome Professor Coyle. Please proceed.

**Professor Michael Coyle, Faculty of Law, University of Western Ontario:** I am honoured to have been asked to appear before this committee today. I am not a politician, nor do I hold a brief for either the Crown or First Nations. Therefore, I think it is worthwhile for me to describe briefly my perspective on the issues and my experience in this area.

This bill is really an exercise in designing a process for resolving disputes. That is the focus that I wish to take with this committee — its effectiveness as a process for resolving disputes that are critical to this country.

I have been invited to attend today as one who has been involved in land claims as a neutral. For 14 years, I have worked as a facilitator and mediator of negotiations between First Nations and the Crown or other levels of government such as municipalities. Since Oka, I have also been involved as a neutral participant over the years in efforts to improve the land claim process in this country. From my mediation experience, I bring a profound conviction that negotiation is the most appropriate way to resolve these disputes.

I know this committee is well educated in this area. Obviously, negotiation presents an opportunity for the parties to build their relationship in an amicable way while resolving their disputes. Negotiation also allows the parties to tailor a creative solution to the dispute in a way that the courts are simply unable to do legally.

Negotiations allow the parties to find modern solutions to long-standing problems that can bring justice without creating new injustices to others who might be affected by claims. I bring the knowledge that negotiations can work. I have been involved as a mediator in several important, successful negotiations

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mardi 10 juin 2003

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, auquel a été renvoyé le projet de loi C-6, Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des Premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence, se réunit ce jour à 9 h 10 pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Thelma J. Chalifoux (présidente)** occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente:** Honorables sénateurs, ce matin, comme les quelques matins précédents, nous allons parler du projet de loi C-6.

Bienvenue, professeur Coyle. La parole est à vous.

**M. Michael Coyle, professeur, Faculté de droit, Université Western Ontario:** Je suis honoré d'avoir été prié de comparaître devant votre comité aujourd'hui. Je ne suis pas un politicien et je ne me porte pas non plus à la défense de Sa Majesté ou des Premières nations. Je pense donc que cela vaut la peine que je formule brièvement mon point de vue sur les enjeux et mon expérience dans ce domaine.

Ce projet de loi est vraiment un exercice destiné à concevoir un processus de règlement des conflits. C'est la perspective que je souhaite adopter avec votre comité — son efficacité comme processus de résolution de différends qui sont cruciaux pour notre pays.

J'ai été invité à comparaître aujourd'hui à titre de personne qui a été impliquée dans les revendications territoriales comme intervenant neutre. Depuis 14 ans, je travaille comme facilitateur et médiateur des négociations entre les Premières nations et Sa Majesté et d'autres paliers du gouvernement comme les municipalités. Depuis Oka, j'ai également été impliqué à titre de participant neutre aux efforts déployés au fil des ans pour améliorer le processus de règlement des revendications territoriales au Canada. D'après mon expérience en matière de médiation, j'ai la profonde conviction que la négociation constitue la façon la plus appropriée de résoudre ces différends.

Je sais que les membres de votre comité sont bien renseignés dans ce domaine. De toute évidence, la négociation offre l'occasion aux parties d'établir leur relation de façon amicale tout en résolvant leurs différends. La négociation permet également aux parties de formuler une solution créative au différend d'une façon que les tribunaux ne sont tout simplement pas capables de faire légalement.

Les négociations permettent aux parties de trouver des solutions modernes à des problèmes de longue date qui peuvent aboutir à une justice sans créer de nouvelles injustices pour les autres interlocuteurs qui pourraient être touchés par les revendications. Je vous apporte ma connaissance que les

between, for example, the Province of Ontario, the federal government and First Nations in Ontario.

My submission today is also informed by the fact that I am a law professor. I teach administrative law at the University of Western Ontario, as well as negotiation, mediation and the law of Aboriginal peoples. My brief discussion today will also be informed critically by the importance of the rule of law and respect for the rule of law in this country.

Lastly, as an individual, I bring the concerns of a non-Aboriginal citizen of this country, an immigrant, and one who shares, I am sure, the concerns of all members of this committee that Canada's record of dealing with the legitimate grievances of Aboriginal people should be one of which we can all be proud.

Let me move to my brief remarks on the bill before answering your questions.

It is helpful, when considering the contents of this bill, to measure it by three criteria. I have already mentioned the first criterion: respect for the rule of law. The second criterion is consistency with the principles underlying administrative law in this country, the principles of law that govern relationships between citizens and the government when the government is making decisions that affect their rights or interests. The third criterion, I think it is helpful to consider, is the likely effectiveness of this bill in resolving Aboriginal claims and dealing with the grievance that they represent, the grievance that underlies those disputes.

I will make suggestions to this committee about how the bill might be improved, having regard to each of these criteria.

The first point is the rule of law. Why do I refer to the rule of law? I refer to it because it is critically important to remember that we are dealing today not with mere political grievances, but claims that the government currently owes a legal obligation to First Nations in this country, because of the way the government has dealt with treaty promises, which of course are now enshrined in the Constitution, or First Nation assets or lands.

Certainly, once claims are accepted under this bill as valid, we must presume we are talking about actual legal obligations of the government, owed to First Nations.

In Canada, rule of law is a foundational principle, and one in which we take pride. It is described in the preamble to the Constitution that this country is founded upon the principle of the rule of law. By rule of law, we mean not only that citizens should be treated equally under the law, but also that government must be subject to the law.

négociations peuvent fonctionner. À titre de médiateur, j'ai participé à plusieurs négociations importantes réussies entre, par exemple, la province de l'Ontario, le gouvernement fédéral et des Premières nations en Ontario.

Mon exposé d'aujourd'hui est également étayé par le fait que je suis professeur de droit. J'enseigne le droit administratif à l'Université de Western Ontario, ainsi que la négociation, la médiation et le droit des Autochtones. Mon bref exposé bénéficiera également d'un éclairage important découlant de l'importance de la primauté du droit et du respect de la primauté du droit au Canada.

Enfin, en tant que particulier, j'apporte les préoccupations d'un citoyen non autochtone du Canada, d'un immigrant et d'une personne qui partage, j'en suis convaincu, les préoccupations de tous les membres de votre comité à l'effet que nous pouvons tous être fiers du dossier du Canada pour ce qui est de traiter les griefs légitimes des Autochtones.

Permettez-moi de vous transmettre mes brefs commentaires sur le projet de loi avant de répondre à vos questions.

Lors de l'examen du contenu de ce projet de loi, il est utile de le jauger d'après trois critères. J'ai déjà fait mention du premier critère: le respect de la primauté du droit. Le deuxième critère est la cohérence avec les principes qui sous-tendent le droit administratif au Canada, les principes de droit qui régissent les relations entre les citoyens et le gouvernement lorsque ce dernier prend des décisions qui touchent leurs droits ou leurs intérêts. Le troisième critère, que j'estime utile à prendre en considération, est l'efficacité probable de ce projet de loi en vue de résoudre les revendications autochtones et de traiter le grief qu'elles représentent, le grief qui sous-tend ces différends.

Je formulerai des suggestions à votre comité sur la façon d'améliorer le projet de loi, en ce qui a trait à chacun de ces critères.

Le premier point est la primauté du droit. Pourquoi est-ce que je fais référence à la primauté du droit? J'y fais référence parce qu'il est extrêmement important de se rappeler que nous n'abordons pas aujourd'hui simplement des griefs politiques, mais des déclarations à l'effet que le gouvernement a actuellement une obligation en droit envers les Premières nations de notre pays, à cause de la façon dont le gouvernement a traité les promesses faites en vertu des traités, qui sont évidemment enchaînées dans la Constitution, ou les éléments d'actif ou les terres des Premières nations.

Certes, une fois que les revendications sont acceptées comme valides en vertu du présent projet de loi, nous devons présumer que nous parlons d'obligations en droit réelles du gouvernement, à l'égard des Premières nations.

Au Canada, la primauté du droit est un principe fondamental dont nous sommes fiers. Il est écrit dans le préambule de la Constitution que le Canada est fondé sur le principe de la primauté du droit. Par primauté du droit, nous entendons non seulement que les citoyens devraient être traités également en vertu du droit, mais aussi que le gouvernement doit être assujetti au droit.

Looking at the bill from a positive perspective, this bill will finally create an independent body with the ability to apply sanctions, or make legally binding decisions in accordance with the principles of Canadian law. That is a positive step. The fact that the process will be enshrined in legislation would clearly also be a positive step, some assurance at least that the government will not lightly backtrack from its commitment to deal with these issues in accordance with principles of law.

At the same time, I should note, that, from my experience in dealing with First Nations in considering this kind of legislation, First Nations have shown considerable goodwill in being willing to accept that Canadian principles of law might apply to final dispositions of their claims, a system of law that the Supreme Court of Canada and other independent commentators have noted has frequently not served First Nations. The fact that First Nations have indicated that they would like to see an expeditious way of resolving their claims in accordance with Canadian law, I also see as a positive step.

However, there is another aspect of the rule of law and that is, the rule of law provides that the government does not ordinarily have the right to decide which of its legal obligations to citizens it will honour and which of its legal obligations it will not. In my view, Bill C-6, however, creates two classes of legal obligations, equally valid legal obligations owed by the government. There is one class that the bill requires to be addressed through negotiation and through a tribunal process, and one class that the government is not required to address at all under the bill.

I refer to clauses 32 and 56(1)(a) of the bill, which create a presumptive limit of \$7 million on the financial amount of claims that may be brought to the tribunal.

In my 11 years as senior counsel at the Indian Commission of Ontario, a body created by the federal government, the Province of Ontario and the assembled chiefs of Ontario, while we had much success, I can only think of one claim that I dealt with that would fall within this financial limit. There was only one where even the federal contribution to the settlement would fall under this limit. I will come back to how this limit applies to the provincial contribution and the federal contribution.

Unless the maximum amount for acceptable claims that can be brought into the process is changed by regulation, and I know the bill provides for that, this bill, in my experience, would exclude the vast majority of claims of the sort that are considered to be of importance in Ontario; the kind where I have worked with the parties and found satisfactory resolutions in many cases. In effect, this bill prioritizes those claims that are the least significant in terms of losses suffered by First Nations.

En examinant le projet de loi d'un point de vue positif, il créera en fin de compte un organisme indépendant ayant la capacité d'appliquer des sanctions, ou de prendre des décisions exécutoires conformément aux principes du droit canadien. C'est une étape positive. Le fait que le processus sera encastré dans la législation sera également une étape nettement positive, tout au moins une certaine assurance que le gouvernement ne reviendra pas facilement sur son engagement de traiter ces questions conformément aux principes du droit.

Par la même occasion, je devrais mentionner que, d'après mon expérience avec les Premières nations à propos de ce genre de législation, ces dernières ont fait preuve de beaucoup de bonne volonté en étant disposées à accepter que les principes canadiens du droit pourraient s'appliquer au règlement final de leurs revendications, régime juridique qui ne les a pourtant pas souvent servies, de l'avis de la Cour suprême du Canada et d'autres commentateurs indépendants. Je considère également comme une étape positive le fait que les Premières nations aient mentionné qu'elles aimeraient voir un moyen rapide de résoudre leurs revendications conformément au droit canadien.

Cependant, il y a un autre aspect de la primauté du droit, à savoir qu'il stipule que le gouvernement n'a normalement pas le droit de décider lesquelles de ses obligations en droit envers les citoyens il honora et lesquelles il n'honora pas. À mon avis, le projet de loi C-6 crée toutefois deux catégories d'obligations en droit, des obligations en droit tout aussi valides que le gouvernement doit remplir. Il y a une catégorie qui, selon le projet de loi, doit être traitée par la négociation et par un tribunal, et une catégorie que le gouvernement n'est pas du tout tenu de traiter en vertu du projet de loi.

Je me réfère aux dispositions 32 et 56(1)a) du projet de loi, qui créent un plafond présumé de 7 millions de dollars sur le montant financier des revendications qui peuvent être portées devant le tribunal.

Pendant mes 11 années comme conseiller juridique principal à la Commission sur les Indiens de l'Ontario, organisme créé par le gouvernement fédéral, la province de l'Ontario et les chefs de l'Ontario rassemblés, même si nous avons connu beaucoup de succès je ne peux penser qu'à une seule revendication que j'ai traitée qui respectait ce plafond financier. Il n'y en avait qu'une pour laquelle même la contribution fédérale au règlement ne dépassait pas ce plafond. Je reviendrai sur la façon dont ce plafond s'applique à la contribution provinciale et à la contribution fédérale.

À moins que le plafond pour les revendications acceptables qui peuvent être introduites dans le processus ne soit modifié par voie de règlement, et je sais que le projet de loi le prévoit, d'après mon expérience le projet de loi exclurait la grande majorité des revendications du genre qui sont jugées importantes en Ontario, du genre de celles que j'ai traitées avec les parties et pour lesquelles j'ai trouvé des règlements satisfaisants dans de nombreux cas. En fait, le projet de loi accorde la priorité aux revendications les moins importantes au niveau des pertes subies par les Premières nations.

We learned as a country at the time of Oka, the risks of creating arbitrary limits to what claims would be negotiated in this country, where those limits are not based on principles of law. In that case, the government had a policy of not negotiating claims prior to 1867. When I later met with the Indian commissioner and Minister of Indian Affairs and the deputy minister and others, it was conceded that this exclusion of claims prior to 1867 had no basis in Canadian law. It had been designed to be a cost-saving measure to eliminate many claims. That meant that a claim such as Oka could not be dealt with under the existing specific claims policy in Canada in 1989.

Since then, that exclusion has been changed. This illustrates the problems we face if we try to prevent access to a tribunal like this on principles that are not based on law. The principles in that sense appear arbitrary and, in this case, seem to create two classes of claims.

This is the most important point that I will be making in my address. I think that most Canadians would be shocked if, when they reached the age of 65, the government decided that it would select which pensions it would pay and which pensions it would not; in other words, which citizens would be forced to take the government to court to have the government's legal obligation to them fulfilled. I do not think we would consider that in this country.

Here we are dealing with legal obligations that are owed and deciding that a certain class of them, indeed the most important class, arguably, will simply not be dealt with. Those First Nations will have to resort to the courts. You have probably heard other witnesses talk about the court process. It takes 10 or 15 years to get to the Supreme Court of Canada. It further involves resources that many First Nations simply do not have and they certainly do not have resource equality with the Crown.

I believe that the same issue about the rule of law is at stake here as is at stake in the issue I described with respect to pensions.

Under this bill, a second exclusion of claims could go to the tribunal. I believe that the structure of the bill, in allowing for an effort at negotiated resolution and then an opportunity to break impasses, is ideal. That basic framework, I think, is the correct one for dealing with claims in this country.

To focus on the tribunal portion of the bill, in my reading of the bill it also excludes any claim where a First Nation is seeking land as a component of the settlement. Again, this would exclude the vast majority, almost every one, of the claims that I dealt with at the Indian Commission of Ontario.

À mon moment de la crise d'Oka, nous avons appris, en tant que pays, les risques de créer des plafonds arbitraires aux revendications négociées au Canada, lorsque ces plafonds ne sont pas fondés sur des principes du droit. Dans ce cas, le gouvernement avait comme politique de ne pas négocier les revendications antérieures à 1867. Par la suite, lorsque j'ai rencontré le commissaire des Indiens et le ministre des Affaires indiennes et le sous-ministre ainsi que d'autres représentants, on a reconnu que cette exclusion des revendications antérieures à 1867 n'avait aucun fondement en droit canadien. Cette mesure avait été conçue pour réaliser des économies en vue d'éliminer de nombreuses revendications. Cela signifiait qu'une revendication comme celle d'Oka ne pouvait pas être traitée en vertu de la politique existante sur les revendications particulières au Canada en 1989.

Depuis lors, cette exclusion a été modifiée. Cela illustre les problèmes rencontrés si nous essayons d'empêcher l'accès à un tribunal comme celui-ci selon des principes qui ne sont pas fondés sur le droit. Dans ce sens, les principes semblent arbitraires et, dans ce cas, semblent créer deux catégories de revendications.

C'est le point le plus important que je soulèverai dans mon exposé. Je pense que la plupart des Canadiens seraient scandalisés si, lorsqu'ils atteignent l'âge de 65 ans, le gouvernement décidaient de choisir quelles pensions il allait payer et quelles pensions il n'allait pas payer; autrement dit, quels citoyens seraient obligés de entraîner le gouvernement devant les tribunaux pour lui faire respecter son obligation en droit. Je ne pense pas que nous envisagerions une telle situation dans notre pays.

Ici, nous parlons d'obligations en droit qui sont dues et nous décidons qu'une certaine catégorie d'entre elles, en fait la catégorie prétendument la plus importante, ne sera tout simplement pas traitée. Ces Premières nations devront recourir aux tribunaux. Vous avez probablement entendu d'autres témoins parler du processus des poursuites devant la justice. Cela prend 10 à 15 ans pour arriver à la Cour suprême du Canada. Cela implique en outre des ressources que la plupart des Premières nations ne possèdent tout simplement pas et elles ne jouissent assurément pas d'une égalité avec Sa Majesté sur le plan des ressources.

J'estime que la même question concernant la primauté du droit est en jeu ici, comme dans l'exemple que j'ai décrit en ce qui concerne les pensions.

En vertu du présent projet de loi, une deuxième exclusion de revendications pourrait se retrouver devant le tribunal. Je pense que la structure du projet de loi est idéale en permettant un effort de résolution négociée et ensuite la possibilité de dénouer les impasses. Ce cadre de base est, à mon avis, le bon pour traiter les revendications au Canada.

Quant à la portion du projet de loi concernant le tribunal, d'après ce que j'ai lu le projet de loi exclut également toute revendication dans laquelle une Première nation cherche à obtenir des terres comme élément du règlement. Une fois de plus, cela exclurait la grande majorité, voire la presque totalité des revendications que j'ai traitées à la Commission sur les Indiens de l'Ontario.

It is no surprise that First Nations are seeking land because of their relationship to the land. It also is no surprise that they are interested in obtaining alternative lands where their lands have been patented, because they need a secure land base to move forward into the future. This bill prevents, as you know, First Nations who wish to seek land as a component of land in their settlement from having their claim adjudicated by the tribunal.

I note as well that the bill calls for a cumulative cap on the amount of claim settlements in a given year. I am not aware of the amount — it does not appear in the bill — but that raises further concerns to me about the inclusiveness of the process. It will depend on the amount of that cumulative cap.

I have two suggestions with respect to the bill regarding these exclusions. One relates to the financial limit. Ideally, because of the rule of law, there should be no financial limit on what claims can be adjudicated by a tribunal in accordance with principles of Canadian law. The government normally pays properly adjudged legal obligations, period. That is the way other Canadians expect to be treated.

Presumably the goal is fiscal prudence. In my view, if the federal government appoints professional and qualified adjudicators, they, like judges, will be prudent in the judgments that they render about the amounts of money that Canada might owe in regard to historical obligations. Certainly, there is considerable uncertainty in the law that would allow tribunals to find reasonable settlements of these claims.

If the goal is fiscal prudence and if there has to be a cap, I would suggest that the cap should simply be a cumulative cap, which would not create two classes of claims. We should ensure that there is a budget envelope for this that would allow us to make significant inroads into Canada's outstanding legal obligations, while remaining financially responsible as a country. To have both of these limits seems to me, as we say in law, to be having belts and suspenders. We do not need them both to be fiscally prudent. We do not need to create the problems that I have described with respect to the rule of law.

At a minimum, if there is going to be a cumulative cap on claims with which the tribunal can deal, this committee should consider the possibility of allowing all claims minimally into the commission's negotiation process where the government would be required to respond to the claim and where, perhaps, the commission could order non-binding arbitration or a non-binding view on compensation, if that is what the parties request. In that way, there would be a process, hopefully with

Il n'est pas surprenant que les Premières nations cherchent à obtenir des terres en raison de leur lien avec la terre. Il n'est pas non plus surprenant qu'ils soient intéressés à obtenir d'autres terres lorsque leurs terres ont été patentées, parce qu'ils ont besoin d'une assise territoriale sûre pour progresser dans le futur. Comme vous le savez, ce projet de loi empêche les Premières nations, qui souhaitent obtenir des terres comme élément de leur règlement, de voir le tribunal se prononcer sur leur revendication.

Je note également que le projet de loi prévoit un plafond cumulatif sur le montant des revendications réglées au cours d'une année. Je ne suis pas au courant du montant — il n'apparaît pas dans le projet de loi — mais cette clause soulève d'autres inquiétudes chez moi à propos de la globalité du processus. Il dépendra du montant de ce plafond cumulatif.

J'ai deux suggestions à formuler à propos de ces exclusions contenues dans le projet de loi. La première concerne le plafond financier. Idéalement, en raison de la primauté du droit, il ne devrait pas y avoir de plafond aux revendications sur lesquelles un tribunal peut statuer conformément aux principes du droit canadien. Normalement, le gouvernement s'acquitte des obligations en droit qui lui sont convenablement attribuées, un point c'est tout. C'est la façon dont les autres Canadiens s'attendent à être traités.

On peut présumer que le but est la prudence financière. À mon avis, si le gouvernement fédéral nomme des arbitres professionnels et qualifiés, ils feront preuve de prudence, tout comme les juges, dans les jugements qu'ils rendront à propos des sommes que le Canada pourrait devoir eu égard aux obligations historiques. Assurément, il y a beaucoup d'incertitude dans la loi qui permettrait aux tribunaux de trouver des règlements raisonnables à ces revendications.

Si le but est la prudence financière et s'il doit y avoir un plafond, je suggérerais que ce plafond soit simplement un plafond cumulatif, ce qui ne créerait pas deux catégories de revendications. Nous devrions nous assurer qu'il y a pour cela une enveloppe budgétaire qui nous permettrait de faire des percées considérables dans les obligations en droit du Canada non réglées, tout en demeurant responsable sur le plan financier en tant que pays. Avoir ces deux plafonds me semble, comme nous le disons en droit, porter à la fois une ceinture et des bretelles. Pour faire preuve de prudence sur le plan financier, nous n'avons pas besoin des deux. Nous n'avons pas besoin de créer les problèmes que j'ai décrit en ce qui concerne la primauté du droit.

À tout le moins, s'il doit y avoir un plafond cumulatif sur les revendications avec lequel le tribunal peut traiter, votre comité devrait envisager la possibilité d'accepter au moins toutes les revendications dans le processus de négociation de la Commission, dans le cadre duquel le gouvernement serait tenu de répondre à la revendication et dans le cadre duquel la Commission pourrait peut-être ordonner un arbitrage non exécutoire ou un point de vue non exécutoire sur

time frames, for all claims to be dealt with, even if they were excluded by a cumulative cap that this bill might include.

The second area of exclusions I addressed, is the exclusion of claims that involve a land component. I can think of two possible reasons for this. First, the federal government does not generally control a great number of Crown lands in the province. Second, patented lands, lands owned by other Canadians, are generally considered not to be suitable for inclusion in a settlement where people are now innocently holding their private lands. It is generally seen as unproductive and unfair by most Canadians and most First Nations that I have encountered to involve such lands in a lands claim settlement.

There is a simple solution that allows these claims to be dealt with by the tribunal and by the bill without threatening other Canadians, while allowing land to be part of a settlement. Where land is claimed as part of a settlement, the land will come from the province — that is certainly where it comes from in Ontario — as part of the value of the settlement. Where land is included in the claim, I would suggest that they not be excluded from the tribunal proceedings, but the tribunal should and could assess the overall value of the claim and allow the parties to negotiate what the components of that should be to meet the needs of all parties in a modern setting.

Those components might include an apology, co-management of lands, co-management of rivers, as it was in one major claim with which I dealt, or the provision of available Crown land in return for the release of a claim to lands that are now settled. That approach would allow the government to not exclude a great number of valid claims from the process while meeting likely concerns.

I had indicated that I would talk about administration law but, in view of the time constraints, I will deal with the effectiveness of the process briefly.

The effectiveness of this bill can be measured in the process that it would be creating. It can be measured by its flexibility and effectiveness in settling, in a final way, the grievances that this country has faced during the past 100 to 200 years. Its effectiveness would be in assisting the parties to find enduring solutions to these legal grievances.

I mentioned before that, in terms of effectiveness, I believe that the overall structure of the bill is a good one, allowing for negotiation and then allowing for adjudication if there is an impasse on a legal issue.

I do have, however, two final suggestions for improving the flexibility and effectiveness of the process based on my experience in dealing with claims. These two are in addition to the one that I have stated earlier, which was that the bill would obviously be

l'indemnisation, si c'est ce que les parties demandent. De cette façon, il y aurait un processus, avec des échéanciers il faut l'espérer, pour traiter toutes les revendications, même si elles devaient être exclues par un plafond cumulatif que pourrait contenir ce projet de loi.

La deuxième série d'exclusions que j'ai abordée est l'exclusion des revendications impliquant un élément foncier. Je peux penser à deux raisons possibles pour cela. Premièrement, le gouvernement fédéral ne contrôle généralement pas un grand nombre de terres de Sa Majesté dans la province. Deuxièmement, les terres patentées, les terres appartenant à d'autres Canadiens, ne sont généralement pas jugées appropriées pour figurer dans un règlement en vertu duquel les gens détiennent maintenant innocemment leurs terres privées. Cela est généralement considéré, par la plupart des Canadiens et la plupart des membres des Premières nations que j'ai rencontrés, comme un moyen improductif et inéquitable d'inclure de telles terres dans un règlement portant sur des revendications territoriales.

Il existe une solution simple qui permet à ces revendications d'être traitées par le tribunal et par le projet de loi sans menacer les autres Canadiens, tout en permettant à des terres de faire partie d'un règlement. Lorsque des terres sont réclamées dans le cadre d'un règlement, elles viendront de la province — c'est assurément là d'où elles viennent en Ontario — dans le cadre de la valeur du règlement. Lorsque des terres sont incluses dans la revendication, je suggérerais de ne pas les exclure des poursuites devant le tribunal, mais le tribunal devrait et pourrait évaluer la valeur totale de la revendication et permettre aux parties de négocier quels devraient en être les éléments pour répondre aux besoins de toutes les parties dans un cadre moderne.

Ces éléments pourraient inclure une justification, une cogestion des terres, une cogestion des cours d'eau, comme ce fut le cas dans une importante revendication que j'ai traitée, ou la fourniture de terres de Sa Majesté, disponibles en retour de la renonciation à une revendication à l'égard de terres qui sont actuellement colonisées. Cette démarche permettrait au gouvernement de ne pas exclure du processus un grand nombre de revendications valables, tout en répondant à des préoccupations probables.

J'avais mentionné que je parlerais du droit administratif mais, étant donné le temps limité, j'aborderai brièvement l'efficacité du processus.

On peut mesurer l'efficacité de ce projet de loi par le processus qu'il créerait. On peut le mesurer par sa flexibilité et son efficacité à régler, de façon définitive, les griefs auxquels notre pays a dû faire face pendant les 100 à 200 dernières années. Son efficacité consisterait à aider les parties à trouver des solutions durables à ces griefs juridiques.

J'ai mentionné précédemment qu'à mon avis, en termes d'efficacité, la structure globale du projet de loi est bonne car elle permet la négociation et ensuite l'arbitrage en cas d'impasse sur un problème juridique.

Toutefois, j'aimerais formuler deux dernières suggestions pour améliorer la souplesse et l'efficacité du processus, d'après mon expérience au niveau des revendications. Elles viennent s'ajouter à celles dont j'ai parlées antérieurement, à savoir que le projet de loi

much more effective if it dealt with a greater number of the outstanding claims. That would address the underlying grievance. That would make a significant inroad into Canada's legal obligations.

In addition, I have two suggestions I would like to share with you. The first need not be within the bill. The federal government should involve the provinces that are willing to participate as soon as possible in discussions about the appointment process to this commission and to the tribunal and about how they might be involved. I know from my experience with the Indian Commission of Ontario that, where the federal government simply acts on its own, inserts its criteria and definition of claim, as this bill does, and does not give provinces that wish to be involved the courtesy of hearing about the appointment process and perhaps contributing to it, provinces will be extremely reluctant to participate in that process. They will see it as something foreign to them.

They understand the concept of dealing with their own obligations in accordance with the principles of law, but this bill creates a more cumbersome and different process. The bill appears to include much of the previous specific claims policy.

It is critical to talk to the provinces early. They can be a critical element in finding creative solutions that involve land bases. In many cases, the provinces also owe a legal obligation and can contribute substantially. Fifty per cent of the settlements that we achieved in Ontario were achieved with the assistance of the province.

My last recommendation is that this process would be more efficient if some basic time frames were set out. You have heard from other witnesses that there are no time constraints on the federal government in its assessment of a bill. At no point can it ever be determined to have a rejection of a claim. We know as Canadians, as Justice Estey once said, that conflicts, unlike wine, rarely improve with aging.

One of the problems with claims is that they have been left outstanding for so long. This bill provides few guarantees in terms of specific time frames for governments to follow in pursuing the process or a commitment to deal with claims in as expeditious a process as possible, confirmed in an agreement amongst the parties at the beginning of the process. In order to deal with the problem of these claims having been put off for too long, the bill would be improved if it contained such time frames or such indications that the intent is to deal with claims expeditiously.

In closing, I believe that there are positive aspects of this bill. I have mentioned some respect for the rule of law, some attempt to bring impasse breaking to the way that claims are dealt with, the reliance on legal principles in addressing those claims, and the retention of negotiations as the desired process for resolving

serait de toute évidence beaucoup plus efficace s'il traitait un plus grand nombre des revendications en suspens. Cela permettrait d'aborder le grief sous-jacent. Cela permettrait de faire une percée importante dans les obligations en droit du Canada.

En outre, j'aimerais partager avec vous deux suggestions. La première ne doit pas forcément être contenue dans le projet de loi. Le gouvernement fédéral devrait impliquer les provinces, qui sont disposées à participer le plus tôt possible, dans les discussions entourant le processus de nomination à cette Commission et au tribunal et sur leur implication éventuelle. D'après mon expérience au sein de la Commission sur les Indiens de l'Ontario, je sais que, lorsque le gouvernement fédéral agit simplement de sa propre initiative, incorpore ses critères et sa définition d'une revendication, comme le fait le présent projet de loi, et ne donne pas aux provinces qui souhaitent être impliquées la courtoisie d'entendre parler du processus de nomination et peut-être d'y contribuer, les provinces seront extrêmement réticentes à participer à ce processus. Elles le considéreront comme un mécanisme qui leur est étranger.

Elles comprennent le concept de traiter leurs propres obligations conformément aux principes du droit, mais le présent projet de loi crée un processus plus lourd et différent. Il semble inclure une grande partie de la politique antérieure sur les revendications particulières.

Il est crucial de s'adresser tôt aux provinces. Elles peuvent constituer un élément indispensable pour trouver des solutions créatives qui impliquent des assises territoriales. Dans bien des cas, les provinces ont également une obligation en droit et peuvent apporter une contribution substantielle. La moitié des règlements que nous avons obtenus en Ontario l'ont été avec l'aide de la province.

Ma dernière recommandation est que ce processus serait plus efficient si l'on établissait certains échéanciers de base. D'autres témoins vous ont déjà dit qu'il n'y a pas de contraintes de temps imposées au gouvernement fédéral pour évaluer un projet de loi. A aucun moment, on ne peut décider de rejeter une revendication. En tant que Canadiens, nous savons, comme l'a dit un jour le juge Estey, que les conflits s'améliorent rarement avec l'âge, à la différence du vin.

L'un des problèmes avec les revendications, c'est qu'elles ont été laissées en suspens trop longtemps. Le projet de loi offre très peu de garanties pour ce qui est d'échéanciers spécifiques que les gouvernements devront respecter dans le déroulement du processus ou un engagement à traiter les revendications selon un processus aussi rapide que possible, confirmé dans une entente entre les parties au début du processus. Pour résoudre le problème de ces revendications trop longtemps différées, le projet de loi serait amélioré s'il contenait de tels échéanciers ou de telles indications à l'effet que l'intention est de traiter les revendications rapidement.

En conclusion, j'estime que le projet de loi comporte des aspects positifs. J'ai parlé d'un certain respect de la primauté du droit, d'une certaine tentative de dénouer l'impasse quant à la façon dont les revendications sont traitées, des principes juridiques sur lesquels ils reposent pour traiter ces

them. However, I have put before you concrete steps that would greatly improve this bill in terms of its inclusiveness, consistency with the rule of law, and its abilities to deal in a long-term way with these grievances that have riddled this country for too long. In short these suggestions will help to create a land-claims process of which all Canadians will be proud.

That ends my presentation, senators, and I would be happy to answer any questions at this time.

**Senator Stratton:** Professor Coyle, your comments about this bill are positive. How do you balance that against the almost universal statements by various presenters that the bill should be thrown out and renegotiated? That is fairly consistent across the board. Few presenters were willing to accept any amendments. They felt that the bill should be scrapped and renegotiated.

**Mr. Coyle:** I would not want my presentation to be characterized as an indication that I feel positively about the bill. I believe that the basic structure that I suggest of negotiation and adjudication is the right one and one that has been embraced by First Nations. However, the exclusions embedded in the bill and the ability of the federal government to control the appointment process on its own, which is something I did not get a chance to deal with, creates severe problems in terms of the consistency of the rule of law and dealing with the majority of claims in this country.

As someone who personally believes that this country will be a better place when everyone can say that a fair effort has been made to deal with land claims fairly, I am disappointed in some of these key proposed provisions in the bill. In my view — and this is not a political view — these sorts of changes would be easy to make, and those are: eliminating the individual cap; the exclusion of claims with a land component; and requiring consultation with First Nations in the appointment of the persons who work on this commission. Those changes could be made relatively easily in terms of drafting, and I think they would fundamentally improve the bill.

I understand why First Nations are opposed to the bill. I simply did not see it as my place in front of this committee to tell them whether they should recommend the entire bill be scrapped, or whether it should be amended to make it a more effective and fair process.

**Senator Stratton:** The expressions of concern on the part of First Nations groups are to the effect that the federal government is being paternalistic in its attitude towards the First Nations people, particularly when it comes to the appointment process. Examples of that the appointment process in the Meech Lake Accord, the appointment process for senators, and the appointment process for members of the Canadian Wheat Board. When Bill C-4 was redrafted, it allowed, for the first time, the election of members to the Canadian Wheat Board.

revendications et du maintien des négociations comme processus souhaité pour les résoudre. Cependant, je vous ai suggéré des moyens concrets qui amélioreraient considérablement ce projet de loi au niveau de sa globalité, de sa cohérence avec la primauté du droit et de ses capacités de traiter à long terme ces griefs qui règnent depuis trop longtemps dans notre pays. En résumé, ces suggestions aideront à créer un processus d'examen des revendications territoriales dont tous les Canadiens seront fiers.

Sénateurs, c'est la fin de mon exposé et je serai maintenant heureux de répondre à vos questions.

**Le sénateur Stratton:** Professeur Coyle, vos commentaires à propos du projet de loi sont positifs. Comment expliquez-vous cela par rapport aux déclarations presque généralisées faites par divers témoins à l'effet qu'il faudrait jeter le projet de loi et le renégocier? Ce sont des commentaires assez généralisés. Très peu de témoins étaient disposés à accepter des amendements. Ils estimaient qu'il faudrait jeter le projet de loi à la poubelle et le renégocier.

**M. Coyle:** Je ne veux pas que mon exposé soit interprété comme une indication d'un sentiment positif à l'égard du projet de loi. J'estime que la structure de base proposant la négociation et l'arbitrage est la bonne et qu'elle est acceptée par les Premières nations. Toutefois, les exclusions incorporées dans le projet de loi et la capacité du gouvernement fédéral de contrôler à son gré le processus de nomination, élément que je n'ai pas eu la chance d'aborder, créent plusieurs problèmes au niveau de l'uniformité de la primauté du droit et du traitement de la majorité des revendications au Canada.

Comme je pense personnellement que notre pays sera un endroit meilleur lorsque tout le monde pourra dire que nous avons déployé des efforts équitables pour traiter équitablement les revendications territoriales, je suis déçu par certaines des dispositions clés proposées dans le projet de loi. À mon avis — et ce n'est pas un point de vue politique — de tels changements seraient faciles à faire, à savoir éliminer le plafond individuel, l'exclusion des revendications ayant un volet territorial et exiger la consultation avec les Premières nations pour la nomination des personnes siégeant à cette commission. Ces changements seraient relativement faciles à faire au niveau de la rédaction et je pense qu'ils amélioreraient fondamentalement le projet de loi.

Je comprends pourquoi les Premières nations sont opposées au projet de loi. J'ai simplement considéré que ce n'était pas à moi, devant votre comité, de leur dire si elles devraient recommander que l'on jette tout le projet de loi à la poubelle ou s'il faudrait l'amender pour en faire un processus plus efficace et plus équitable.

**Le sénateur Stratton:** Les inquiétudes exprimées par les groupes des Premières nations sont à l'effet que le gouvernement fédéral adopte une attitude paternaliste à l'égard des peuples des Premières nations, en particulier dans le cadre du processus de nomination. Citons comme exemples le processus de nomination dans l'Accord du lac Meech, le processus de nomination pour les sénateurs et le processus de nomination pour les membres de la Commission canadienne du blé. Lorsque le projet de loi C-4 a été réécrit, il permettait pour la première fois l'élection des membres

There must be a process whereby the First Nations people have an involvement in the process whereby they can bring names forward for the government. Would you not strongly support that process?

**Mr. Coyle:** Because of time constraints, I did not talk about some of the administrative law issues. However, as important as the actual results in terms of settlements that this bill or process might create is the process itself and the sense of the parties that they have been dealt with through a fair process, not just the result they achieved.

We are dealing here with constitutional rights, claims that treaties have been violated. It will be critical for both sides to feel that the process is an impartial one — that there be a clear perception that the body was created impartially.

I agree that the appointment process should be a balanced one that addresses who should be sitting as negotiators and adjudicators on this panel.

**Senator Tkachuk:** My first question relates to the appointment process and the second relates to the cap process. Those two issues have often been raised. One suggestion has been that the First Nations put forward nominations and that the government put forward nominations, and they agree on the appointment of one of those persons. Who represents the nation here? Should the appointment of these people not represent the country? We have the First Nations arguing their point of view. Why would they need an appointee to argue their case and why would the federal government need an appointee to argue case? Who represents all the people who are not in the process? How do we accomplish that goal which it seems to me should be the goal this organization?

**Mr. Coyle:** The process must be one that Canadians see. If this bill were changed so that it would deal with a large number of claims in this country, the process would need to be one that Canadians at large could embrace and see as one that is being peopled by balanced and impartial adjudicators.

There are two possibilities. The one that you described and the one that perhaps other witnesses have described is the labour model — where the union gets to appoint an arbitrator. I do not think that one needs to go to that. One can simply ensure that the appointments, ideally, would be joint appointments of people who meet a certain set of qualifications that all Canadians could see. They could be lawyers, for example, with a certain amount of experience.

What is important is that the parties appearing before this body and the Canadian public at large see that the tribunal is impartial. Efforts to make clear that the federal government, which is after all a defendant in these claims, has not arbitrarily picked people that it believes will be, for example, conservative in their approach is important.

de la Commission canadienne du blé. Il faut un processus permettant aux peuples des Premières nations d'être impliqués dans le processus et de pouvoir proposer des noms au gouvernement. Ne seriez-vous pas très favorable à ce processus?

**M. Coyle:** En raison du manque de temps, je n'ai pas parlé de certains des problèmes en matière de droit administratif. Cependant, tout aussi important que les résultats réels en termes de règlements que ce projet de loi ou ce processus pourrait créer est le processus lui-même et le sentiment des parties d'avoir été traitées dans le cadre d'un processus équitable, pas seulement le résultat obtenu.

Nous traitons ici de droits constitutionnels, de déclarations à l'effet que les traités ont été violés. Il sera crucial pour les deux parties de sentir que le processus est impartial — d'avoir nettement la perception que l'organisme a été créé de façon impartiale.

Je suis d'accord que le processus de nomination devrait être équilibré et se pencher sur la composition de ce groupe au niveau des négociateurs et des arbitres.

**Le sénateur Tkachuk:** Ma première question concerne le processus de nomination et la seconde le processus de plafonnement. Ces deux problèmes ont souvent été soulevés. Une suggestion a été que les Premières nations proposent des noms et que le gouvernement propose des noms et qu'ils s'entendent sur la nomination de l'une de ces personnes. Qui représente la nation dans ce cas? La nomination de ces personnes ne devrait-elle pas représenter le pays? Nous avons les Premières nations qui avancent leur point de vue. Pourquoi auraient-elles besoin d'un candidat pour défendre leur cause et pourquoi le gouvernement fédéral aurait-il besoin d'un candidat pour défendre sa cause? Qui représente tous les gens qui ne font pas partie du processus? Comment atteindre cet objectif qui, à mon avis, devrait être l'objectif de cet organisme?

**M. Coyle:** Le processus doit être visible pour les Canadiens. Si ce projet de loi était modifié au point de traiter un grand nombre de revendications au Canada, il faudrait que le processus soit adopté par l'ensemble des Canadiens et considéré comme étant composé d'arbitres impartiaux et en nombre équilibré.

Il y a deux possibilités. Celle que vous avez décrite, et celle que d'autres témoins ont peut-être illustrée, est le modèle des travailleurs — dans lequel le syndicat nomme un arbitre. Je ne pense pas qu'il faille en arriver là. On peut simplement s'assurer que les nominations seraient idéalement des nominations conjointes de personnes qui répondent à un ensemble de qualifications que tous les Canadiens pourraient constater. Il pourrait s'agir, par exemple, d'avocats ayant une certaine expérience.

L'importance est que les parties qui comparaissent devant cet organisme et le public canadien dans son ensemble constatent que le tribunal est impartial. Il est important que des efforts soient déployés pour s'assurer que le gouvernement fédéral, qui après tout est un défendeur dans ces causes, n'a pas choisi arbitrairement des gens qui, à son avis, adopteront, par exemple, une approche conservatrice.

Perception here is as important in administrative law as actuality; that is, that the federal government might pick people who are relatively neutral in regard to these claims. There also needs to be a perception that those people are neutral. That perception can only be enhanced if you have two parties that both agree that this person would be a neutral adjudicator.

**Senator Tkachuk:** Governments do pass legislation which caps certain settlements. In insurance, they have a cap on no-fault. It is not unusual to have a cap. However, people have argued here — and I agree — that they have never heard of a settlement under \$7 million. That bothers me. What should the number be? What should the cap be?

**Senator Watt:** No number.

**Senator Tkachuk:** As Senator Watt says, “no number.” Should that be the way it is run or should there be a cap?

**Mr. Coyle:** Let me answer that in two ways. I did not get a chance to note this, but in my reading of the bill, that \$7 million does not just describe the federal contribution to the settlement, it describes the overall claim. If a province is in for 50 per cent, it is capping, effectively, the federal contribution at \$3.5 million. The first ground-breaking settlements in which I was involved in, in 1994, in Blind River and in Manitoulin Island were each \$15 million. I agree with you that the cap seems to skim off most of the significant claims.

You asked me what the cap should be. Of course, my view is that there should not be a cap on individual claims. In an ideal world it would be like the courts where the courts simply assess legal liability and we expect them to do so in a prudent and reasonable way with regard to Canadian legal principles.

If there has to be a cap, it seems to me that it should be a cumulative one, and it should be one that is quite significant. I hesitate to give you a number.

I was at a meeting yesterday with the Six Nations and the City of Hamilton. I know that a number of, say, even \$200 million would probably exclude their claim because they have one aggregated claim. Yet, it is a critical claim. It is undermining relationships in southwestern Ontario. Again and again, the discussions broke down over questions of how much they could trust what government was saying to them. They believe that the government has never dealt with the previous promises that were made to them.

I hesitate to put a number on it. I believe that you need consider the questions: What is the estimated liability for claims in this country? Are we serious about dealing with them all? Are we

Dans ce cas, la perception est aussi importante en droit administratif que la réalité, à savoir que le gouvernement fédéral pourrait choisir des gens qui sont relativement neutres à l'égard de ces revendications. Il faut également qu'il y ait une perception que ces gens sont neutres. Cette perception ne peut être rehaussée que si vous êtes en présence de deux parties qui conviennent toutes les deux que cette personne serait un arbitre neutre.

**Le sénateur Tkachuk:** Les gouvernements adoptent en effet des lois qui plafonnent certains règlements. Dans l'assurance, il y a un plafonnement sur l'indemnisation sans égard à la responsabilité. Il n'est pas inhabituel d'avoir un plafond. Cependant, des gens ont prétendu dans ce cas-ci — et je suis d'accord — qu'ils n'ont jamais entendu parler d'un règlement inférieur à 7 millions de dollars. Cela m'intrigue. Quel devrait être le montant? Quel devrait être le plafond?

**Le sénateur Watt:** Aucun montant.

**Le sénateur Tkachuk:** Comme le dit le sénateur Watt «aucun montant». Devrait-il en être ainsi ou devrait-il y avoir un plafond?

**M. Coyle:** Permettez-moi une réponse à deux volets. Je n'ai pas eu la chance de noter cela, mais lors de ma lecture du projet de loi, ce montant de 7 millions de dollars ne décrit pas seulement la contribution fédérale au règlement, il décrit l'ensemble de la revendication. Si une province est partie prenante pour 50 p. 100, cela plafonne en réalité la contribution fédérale à 3,5 millions de dollars. Les premiers règlements innovateurs auxquels j'ai contribué en 1994, à Blind River et à l'île Manitoulin, atteignaient chacun 15 millions de dollars. Je suis d'accord avec vous que le plafond semble éliminer la plupart des revendications importantes.

Vous m'avez demandé ce que devrait être le plafond. De toute évidence, je suis d'avis qu'il ne devrait pas y avoir de plafond sur les revendications individuelles. Dans un monde idéal, ce serait comme les tribunaux qui évaluent tout simplement la responsabilité légale et nous nous attendons à ce qu'ils le fassent d'une manière prudente et raisonnable par rapport aux principes du droit canadien.

S'il faut qu'il y ait un plafond, il me semble qu'il devrait être cumulatif et assez important. J'hésite à vous donner un chiffre.

Hier, j'ai assisté à une rencontre entre les Six Nations et la ville de Hamilton. Je sais qu'un montant de, disons voir, même 200 millions de dollars exclurait probablement leur revendication parce qu'ils présentent une revendication groupée. Pourtant, c'est une revendication cruciale. Elle est en train de saper les relations dans le sud-ouest de l'Ontario. Une fois de plus, les discussions ont achoppé sur des questions concernant le niveau de confiance qu'ils peuvent accorder aux paroles des représentants du gouvernement. Ils estiment que le gouvernement ne s'est jamais penché sur les promesses antérieures qui leur avaient été faites.

J'hésite à vous donner un chiffre. Je pense que vous devez vous poser les questions suivantes: quelle est la responsabilité estimative pour les revendications au Canada? Est-ce que nous

serious about dealing with them all within a generation so that we can move on? Then divide that by the number of years that you expect this commission to work.

Years ago, when I was involved in the reform process, I heard that the specific claims in this country were estimated at around \$1.5 billion. That is six years times \$250 million, for example, if that number is accurate.

Perhaps other experts can give you the numbers you want.

Because this is a constitutional obligation that is about how this country was created, it is one that merits being dealt with properly. It must be dealt with responsibly. You create a responsible body, a tribunal, and you have judicial review in the courts if things start to go, in the government's view, out of control. If they are not making decisions with regard to actual obligations of the government or normal compensation principles, that can be challenged in the courts.

I know that I have not given you exactly what you were asking for, which is what cap I would like to see. I do not like the idea of excluding a legitimate and valid legal obligation in that arbitrary way.

If there had to be a cumulative cap, it seems to me it would be fair, in light of the imbalance of power when it comes to litigation, that the government should at least fund First Nations that do not fall within the process and must litigate their claims. We have Charter assistance, funding for Charter claims, for example. If the government is not prepared to entrust certain claims to an independent body like this, then at least create a more level playing field when it comes to litigation.

However, the courts are not the ideal place for these claims to be dealt with because of the damaging effect it has on relationships when Canada is saying in court, as Justice lawyers are required to, no, we do not allow any obligations, that is Britain's responsibility, or whatever. However, it would be an option, if there has to be a cumulative cap in this bill, to ensure that there is a level playing field if the matter goes to court.

**Senator Christensen:** Our witnesses have often reminded us that a task force was established to study this whole issue and to come forward with recommendations. The view of many of those who appeared before us is that those recommendations have not been followed. Have you had the opportunity to do a comparison to see, in Bill C-6, where the roles and the powers of the commission, the tribunal, vary from the recommendations of that task force?

les traitons sérieusement? Est-ce que nous essayons sérieusement de les régler au cours d'une seule génération afin de pouvoir passer à autre chose? Ensuite, divisez cela par le nombre d'années de travail prévu de la Commission.

Il y a des années, alors que je participais au processus de réforme, j'ai entendu dire que les revendications particulières étaient estimées à environ 1,5 milliard de dollars. Cela fait six années fois 250 millions de dollars, par exemple, si ce chiffre est exact.

D'autres experts pourront peut-être vous donner les chiffres que vous souhaitez.

Étant donné qu'il s'agit d'une obligation constitutionnelle traitant de la façon dont ce pays a été créé, elle mérite d'être abordée convenablement. Il faut l'aborder de façon responsable. Vous créez un organisme responsable, un tribunal, et vous avez une révision judiciaire devant les tribunaux si les choses commencent, de l'avis du gouvernement, à ne plus être sous contrôle. S'ils ne prennent pas de décisions concernant les obligations réelles du gouvernement ou les principes normaux d'indemnisation, cela peut faire l'objet de contestations devant les tribunaux.

Je sais que je ne vous ai pas donné exactement ce que vous demandiez, à savoir quel plafond j'aimerais voir. Je n'aime pas l'idée d'exclure une obligation en droit légitime et valide de cette façon arbitraire.

S'il devait y avoir un plafond cumulatif, il me semble qu'il serait équitable, au vu du déséquilibre de pouvoir en cas de litige, que le gouvernement devrait au moins financer les Premières nations qui n'entrent pas dans le processus et doivent plaider leurs revendications. Nous avons une aide en vertu de la Charte, des fonds pour des réclamations en vertu de la Charte, par exemple. Si le gouvernement n'est pas disposé à confier certaines revendications à un organisme indépendant comme celui-ci, alors il faut au moins créer des règles du jeu plus équitables lorsqu'il s'agit d'un litige.

Cependant, les tribunaux ne sont pas l'endroit idéal pour traiter ces revendications en raison de l'incidence préjudiciable que cela a sur les relations lorsque le Canada déclare au tribunal, comme les avocats du ministère de la Justice sont tenus de le faire, non, nous ne reconnaissons aucune obligation, c'est la responsabilité de la Grande-Bretagne ou autre chose. Cependant, ce serait une option, s'il doit y avoir un plafond cumulatif dans ce projet de loi, de s'assurer qu'il existe des règles du jeu équitables si la cause se retrouve devant le tribunal.

**Le sénateur Christensen:** Nos témoins nous ont souvent rappelé qu'un groupe de travail avait été formé pour étudier toute cette question et nous arriver avec des recommandations. Le point de vue de bon nombre de ces témoins est que ces recommandations n'ont pas été suivies. Avez-vous eu l'occasion d'effectuer une comparaison pour voir, dans le projet de loi C-6, où les rôles et les pouvoirs de la Commission, du tribunal, varient par rapport aux recommandations de ce groupe de travail?

**Mr. Coyle:** Years ago, I was involved as a technician for the Indian Commission of Ontario. A chiefs' committee on claims led to the creation of the Indian Commission. I was involved, early on, with the joint task force. At that stage — this would be the 1993, 1994, 1995 — it was already clear that First Nations were completely opposed to an individual cap on claims. Ideas like the ones that we are talking about today, a cumulative cap or no cap, were clearly what was desired.

My experience is that input has been given and it has not been incorporated in the bill. At the same time, in the joint drafting process, there were strong views that the appointments process should reflect the input of both parties; and that seems to have been left out of the bill itself. There were long and hard discussions and consultations about those two critical areas that I have described. I do not see the First Nations views reflected in this bill.

**Senator Christensen:** Did you do a comparison?

**Mr. Coyle:** No.

**Senator Chaput:** At the beginning of your presentation, you talked about the rule of law and the lawful obligations of the government. Could you comment on how the current definition of lawful obligation has functioned in practice, and also on the changes proposed in Bill C-6; is there a difference?

**Mr. Coyle:** I noticed in reading the definition under Bill C-6 that they have excluded a couple of categories of claims that the government is currently willing to negotiate under the specific claims policy. This is another issue that was dealt with at the joint task force level.

In respect of the rule of law, it seems to me that, in an ideal world, both parties would be involved in deciding the criteria by which these claims would be settled. In another world, where First Nations had more political power in this country, they would come forward with principles that they think should apply, not simply those that the common law courts have come up with. That is not the world that we live in.

Given that the bill calls for Canadian legal principles to be applied, in my view it would be much more straightforward and more transparently consistent with the rule of law if the bill simply defined the claim as any claim that the government owes a legal obligation in respect to its historical dealings with lands of First Nations or other assets held by First Nations. It would define it generally as circumstances in which the government owes a legal or equitable obligation in connection with First Nations lands or other assets.

**M. Coyle:** Il y a des années, j'ai participé comme technicien à la Commission sur les Indiens de l'Ontario. Un comité de chefs axé sur les revendications a abouti à la création de la Commission sur les Indiens. J'ai été impliqué, dès le début, dans les travaux du groupe de travail conjoint. A cette époque — ce devait être dans les années 1993, 1994, 1995 — il était déjà clair que les Premières nations étaient totalement opposées à un plafonnement individuel des revendications. Des idées comme celles dont nous avons parlé aujourd'hui, à savoir un plafond cumulatif ou pas de plafond, entraient nettement dans leurs souhaits.

Je constate que des commentaires ont été formulés et n'ont pas été incorporés dans le projet de loi. Par ailleurs, lors du processus de rédaction conjointe, beaucoup de gens s'entendaient pour dire que le processus de nomination devrait refléter l'apport des deux parties, et cela semble avoir été oublié dans le projet de loi. Il y a eu des discussions et des consultations longues et ardues sur ces deux sujets cruciaux que je viens de décrire. Je constate que les points de vue des Premières nations ne sont pas reflétés dans ce projet de loi.

**Le sénateur Christensen:** Avez-vous effectué une comparaison?

**M. Coyle:** Non.

**Le sénateur Chaput:** Au début de votre exposé, vous avez parlé de la primauté du droit et des obligations en droit du gouvernement. Pourriez-vous faire des commentaires sur la façon dont la définition actuelle d'une obligation en droit a fonctionné dans la pratique, et aussi sur les changements proposés au projet de loi C-6; y a-t-il une différence?

**M. Coyle:** À la lecture de la définition contenue dans le projet de loi C-6, j'ai remarqué qu'ils ont exclu quelques catégories de revendications que le gouvernement est actuellement disposé à négocier en vertu de la politique sur les revendications particulières. C'est un autre sujet qui avait été abordé au niveau du groupe de travail conjoint.

Pour ce qui est de la primauté du droit, il me semble que, dans un monde idéal, les deux parties seraient impliquées pour établir les critères pour le règlement de ces revendications. Dans un autre monde, dans lequel les Premières nations auraient plus de pouvoir politique dans ce pays, elles arriveraient avec des principes qui devraient s'appliquer, à leur avis, pas seulement ceux avec lesquels sont arrivés les tribunaux de la common law. Ce n'est pas le monde dans lequel nous vivons.

Étant donné que le projet de loi prévoit l'application des principes de droit du Canada, à mon avis le projet de loi serait plus direct et plus conforme sur le plan de la transparence avec la primauté du droit s'il définissait simplement la revendication comme toute revendication envers laquelle le gouvernement a une obligation en droit pour ce qui est de ses tractations historiques avec les terres des Premières nations ou d'autres éléments d'actif détenus par les Premières nations. Cela la définirait généralement comme des circonstances dans lesquelles le gouvernement a une obligation en droit ou équitable en ce qui concerne les terres ou les autres éléments d'actif des Premières nations.

What this bill does, as the specific claims policy does, is create a number of bureaucratic categories, some of which are quite confusing. The first one is where the government has breached its fiduciary duty, and the last one is fraud, as if that would not fall under the first category. It is casting doubt by asking, "What did you mean when you stated that first criteria?"

The simplest thing, if the bill is not going to reflect more of First Nations values in coming up with what the appropriate terms of a settlement should be, would be to state more simply that it includes all claims based on Canadian law, as I have said, relating to First Nations lands, assets and treaty obligations.

I do note one positive thing. I am trying to be balanced. The committee did talk about certain things that are in here. One aspect of the definition of the claim that is positive about the bill is that it says that claims shall not be rejected merely because of the lapse of time. That is a fair thing to do, given that we have excluded First Nations from the courts legally in the past, and the courts have been saying that they are willing to address these claims today.

**Senator St. Germain:** Senator Chaput's question basically covered what I was going to ask. Claims should not be rejected because of the lapse of time.

My question to you, as someone who works in the field of Aboriginal law, concerns the fiduciary responsibility of the government. Every time that we have a major government bill, governments send special people into these committees who are generally designated as the sponsors of the bill. It seems to be that, inasmuch as our native peoples have rights, there is a concerted effort to deny these rights. As Canadians, we try to profess that we are self-righteous in our administration of justice, and yet we continually deny the rights of our original peoples. This is why the remark that Senator Tkachuk made — or perhaps it was Senator Stratton — was that most of our Aboriginal peoples who have appeared before us have asked that the bill be scrapped, and then they generally discuss the possibility of amendments.

From your experience, do you think that there is a sincere intent on the part of any government to satisfy the rights, which you described as absolute rights, that these people have in resolving these matters?

**Mr. Coyle:** I have seen sincere attempts to resolve particular issues, senator. I do not think the government has ever set aside the funds, either for settlements or for government review of claims and First Nations preparation of claims, to ever have a chance of making a serious inroad on those obligations of Canada.

Ce que fait ce projet de loi, comme le fait la politique sur les revendications particulières, c'est de créer un certain nombre de catégories bureaucratiques, dont certaines sont assez déroutantes. La première, c'est là où le gouvernement a violé son obligation fiduciaire, et la dernière est la fraude, comme si cela ne tomberait pas sous la première catégorie. C'est semer le doute en demandant: «Que vouliez-vous dire lorsque vous avez énoncé ce premier critère?»

La chose la plus simple, si le projet de loi n'est pas pour refléter davantage des valeurs des Premières nations en arrivant avec ce que devraient être les conditions appropriées d'un règlement, consisterait à déclarer plus simplement qu'il englobe toutes les revendications fondées sur le droit canadien, comme je l'ai dit, en rapport avec les terres, les éléments d'actif et les Premières nations et les obligations issues de traités.

Je note un élément positif. J'essaie de trouver un équilibre. Les membres du comité ont parlé de certaines choses qui se trouvent là. Un aspect de la définition d'une revendication, qui est positif au sujet du projet de loi, est qu'il stipule que les revendications ne seront pas rejetées simplement à cause de l'intervalle de temps écoulé. C'est une chose équitable à faire, étant donné que nous avons exclu légalement dans le passé les Premières nations des tribunaux et que les tribunaux ont dit qu'ils étaient disposés aujourd'hui à se pencher sur ces revendications.

**Le sénateur St. Germain:** La question du sénateur Chaput a couvert à peu près ce que j'allais demander. Les revendications ne devraient pas être rejetées à cause de l'intervalle de temps.

La question que je vous adresse, à quelqu'un qui travaille dans le domaine du droit autochtone, concerne la responsabilité fiduciaire du gouvernement. Chaque fois que nous avons un important projet de loi du gouvernement, les gouvernements envoient siéger à ces comités des personnes spéciales qui sont généralement désignées comme les parrains du projet de loi. Il semblerait que, dans la mesure où nos peuples autochtones ont des droits, un effort concerté est fait pour nier ces droits. Nous essayons d'affirmer que nous sommes vaincus dans notre administration de la justice, et cependant nous nions continuellement les droits de nos peuples autochtones. C'est la raison pour laquelle la remarque que le sénateur Tkachuk a faite — ou peut-être qu'il s'agissait du sénateur Stratton — était que la plupart des représentants de nos peuples autochtones, qui ont comparu devant nous, ont demandé que le projet de loi soit jeté à la poubelle, et ensuite ils discutent généralement de la possibilité d'apporter des amendements.

D'après votre expérience, pensez-vous qu'il y a une intention sincère de la part d'un quelconque gouvernement de satisfaire les droits, que vous avez décrits comme des droits absolus, que ces peuples ont en résolvant ces questions?

**M. Coyle:** Sénateur, j'ai vu des tentatives sincères en vue de résoudre des problèmes particuliers. Je ne pense pas que le gouvernement a jamais mis de côté les fonds, soit pour les règlements, soit pour l'examen des revendications par le gouvernement et pour la préparation des revendications par les Premières nations, pour avoir même une chance d'empêtrer sérieusement sur ces obligations du Canada.

The Supreme Court, as you mentioned, has said that the Crown owes a fiduciary duty to First Nations. Looking at this from a First Nations perspective or from a legal perspective, when Six Nations asks Canada to give an accounting for what has happened to the lands that have gone from 940,000 acres to 40,000 acres today, what is wrong with Canada attempting to do that? If Canada feels that it has fulfilled, generally speaking, to the extent that you can look back, its legal obligations in the disposition of Six Nations lands, as a country based on rule of law, and the Crown as the fiduciary responsibility, which normally in private law would owe a duty to account to a beneficiary, why would it not attempt to do so?

The question that remains in my mind is: Why not invest the resources necessary to deal with the significant claims or to deal with the majority of claims? Why not take a less adversarial approach to claims, where possible, and give our explanation of what happened and say we are willing to have that tested in a neutral process?

The one area that used to frustrate me, in terms of your question about political will, is that both the federal and provincial governments in Ontario have consistently refused over the years, when an impasse was reached in negotiations, to allow a neutral view to be presented to the table, even in confidence and without prejudice. It is possible to have legitimate differences of opinion on the law. A neutral view would give both parties an indication of what the courts might do with a case. Yet, the governments to date, prior to this bill, which only deals with certain claims, have consistently, in Ontario, declined to accept First Nations requests that that happen.

That is a long answer to your question and I apologize. I have not seen the effort that I would like to see from the country to address these in a global and comprehensive way consistent with the fiduciary relationship.

**Senator St. Germain:** What exacerbates the situation, in my eyes and in the eyes of many — I am a Metis from Manitoba and I saw our land base totally disappear — is that what happens in our society is that, as the populations grow, it becomes tougher. What our Aboriginal peoples are after is their original land base. This is, fundamentally, their connection to the land.

As our population increases, our non-Aboriginal population increases, it makes it that much tougher and much more impossible to resolve these particular outstanding rights that our Aboriginal peoples have. It confuses me as to why governments would not have settled these claims years ago.

Comme vous l'avez mentionné, la Cour suprême a déclaré que Sa Majesté a une obligation fiduciaire envers les Premières nations. Si l'on examine cette question du point de vue des Premières nations ou d'un point de vue légal, lorsque les Six Nations demandent au Canada de faire un compte rendu de ce qui est advenu des terres qui sont passées de 940 000 acres à 40 000 acres aujourd'hui, qu'y a-t-il de mal à ce que le Canada essaie de le faire? Si le Canada estime qu'il a rempli, généralement parlant, au point de pouvoir regarder en arrière, ses obligations en droit dans la disposition des terres des Six Nations, comme un pays fondé sur la primauté du droit, et avec Sa Majesté comme responsabilité fiduciaire, qui normalement en droit privé devrait être une obligation de rendre compte à un bénéficiaire, pourquoi ne tenterait-il pas de le faire?

La question qui me reste à l'esprit est la suivante: pourquoi ne pas investir les ressources nécessaires pour se pencher sur les revendications importantes ou pour traiter la majorité des revendications? Pourquoi ne pas adopter une approche moins accusatoire des revendications, dans la mesure du possible, et donner notre explication de ce qui s'est passé et dire que nous sommes disposés à mettre cela à l'épreuve dans le cadre d'un processus neutre?

L'élément qui avait coutume de me frustrer, pour ce qui est de votre question sur la volonté politique, c'est qu'à la fois les gouvernements fédéral et provincial en Ontario ont toujours refusé au fil des ans, lorsque les négociations aboutissaient à une impasse, de permettre la présentation d'un point de vue neutre, même confidentiellement et sous toutes réserves. Il est possible d'avoir des divergences d'opinion légitimes sur le droit. Un point de vue neutre donnerait aux deux parties une indication de ce que les tribunaux pourraient faire avec une cause. Cependant, les gouvernements ont toujours jusqu'à présent, avant ce projet de loi, qui n'aborde que certaines revendications, refusé en Ontario d'accepter des requêtes des Premières nations à l'effet que cela se produise.

C'est une longue réponse à votre question et je vous prie de m'en excuser. Je n'ai pas constaté l'effort que j'aimerais voir de la part du pays pour aborder ces questions d'une façon globale et complète, conforme à la relation fiduciaire.

**Le sénateur St. Germain:** Ce qui complique la situation, à mes yeux et aux yeux de bien des gens — je suis un Métis du Manitoba et j'ai vu notre base territoriale disparaître complètement — c'est que, à mesure que les populations grandissent, cela devient plus difficile. Ce que nos peuples autochtones recherchent, c'est leur base territoriale initiale. Dans le fond, c'est leur lien avec la terre.

A mesure que notre population augmente, notre population non autochtone augmente, cela rend encore plus difficile et beaucoup plus impossible de résoudre ces droits particuliers en suspens que possèdent nos peuples autochtones. Ce qui me déconcerte, c'est la raison pour laquelle les gouvernements n'ont pas réglé ces revendications il y a des années.

The corridor that you work in is most likely one of the fastest growing areas in the developed world. Yet, the will to resolve these claims seems not to be there. I am not talking about just the government of today; I am talking about all governments that have governed in Canada.

This has to be a major concern. As these population centres grow and occupy lands that are traditional lands that are rightfully owned by our Aboriginal peoples, it becomes tougher to reach a settlement.

*[Translation]*

**Senator Gill:** I am coming back to this question, which I think is fundamental. Everyone says we are in a society of law, in a state of law. We are very happy about that. When it comes to dealing with the First Nations, it appears that, as a result of special considerations, the right of the minority, that is to say that of the First Nations, is often subordinated to the right of the majority. I believe that's a question of culture.

As a young man, I remember that everything was decided by the funds of the Department of Indian Affairs. It decided whether or not to give us land, whether or not we had to go to school. It appears that has been perpetuated, but at various levels. The Department of Indian Affairs seems to be obliged to decide for the First Nations because the First Nations can't decide for themselves. We're trying to change that culture, which is firmly rooted in the department. That may take a number of generations.

Aboriginal and non-Aboriginal senators would very much like for there to be no prejudice against Aboriginals. When we talk about developing bills, some would like to be able to apply the principles of a society of law.

We are almost always in conflict. We would like to be Canadians and pass bills that support an evolution of rights. We are trying with the statutes concerning Aboriginals, but it is not working. How do we go about changing that culture? There aren't three or four types of law; there is only one. If we live in a society of law, all citizens should receive the same treatment. I liked your remark that the government must also be subject to the rules of law. Some of my colleagues are embarrassed when it comes to questions concerning Aboriginals. If the principle of the society of law were respected, I do not think anyone would be embarrassed. How do we go about changing this culture? I know that is not an easy question.

**Mr. Coyle:** I took part in the public consultations on the proposed regulations. At first, the public thought that the Aboriginals' claims concerned matters of dissatisfaction, but people did not realize that that concerned rights that had been disregarded in the past. That was accepted by the government. In those consultations, the public was prepared to recognize their claims when they knew that they were based on principles of law.

Le couloir dans lequel vous travaillez est très vraisemblablement l'une des régions qui connaissent la croissance la plus rapide dans le monde développé. Et pourtant, la volonté de résoudre ces revendications ne semble pas présente. Je ne parle pas simplement du gouvernement d'aujourd'hui; je parle de tous les gouvernements qui ont gouverné au Canada.

Cela doit être une importante préoccupation. À mesure que ces centres démographiques grandissent et occupent des terres qui sont des terres traditionnelles qui appartiennent légitimement à nos peuples autochtones, il devient plus difficile d'en arriver à un règlement.

*[Français]*

**Le sénateur Gill:** Je reviens sur cette question qui me semble fondamentale. Tout le monde clame que nous sommes dans une société de droit, dans un État de droit. Nous en sommes très heureux. Quand il s'agit de traiter les Premières nations, il semblerait que des considérations spéciales font en sorte que souvent, le droit de la minorité, c'est-à-dire celui des Premières nations, est subordonné au droit de la majorité. Je pense que c'est une question de culture.

Tout jeune, je me souviens que tout était décidé par les fonds du ministère des Affaires indiennes. Il décidait de nous donner un terrain ou non, si l'on devait aller à l'école ou non. Il semble que cela se perpétue mais à des niveaux différents. Le ministère des Affaires indiennes semble obligé de décider pour les Premières nations parce que les Premières nations ne peuvent pas décider elles-mêmes. Nous essayons de changer cette culture très ancrée au ministère. Cela peut prendre plusieurs générations.

Des sénateurs autochtones et non autochtones voudraient bien qu'il n'y ait pas de préjugés concernant les Autochtones. Quand on parle de l'élaboration de projets de loi, plusieurs voudraient arriver à appliquer les principes d'une société de droit.

On est presque toujours en conflit. On voudrait être Canadiens et adopter des projets de loi qui supporte une évolution des droits. Avec les lois concernant les Autochtones, on essaie, mais cela ne fonctionne pas. Comment faire pour changer cette culture? Il n'y a pas trois ou quatre sortes de droit, il n'y en a qu'une. Si l'on vit dans une société de droit, tous les citoyens doivent recevoir les mêmes traitements. J'ai aimé votre remarque quand vous avez dit que le gouvernement doit aussi être soumis aux règles du droit. Certains de mes collègues sont embarrassés lorsqu'il s'agit de questions touchant les Autochtones. Si l'on respectait le principe d'une société de droits, je pense que l'on pourrait ne pas être embarrassé. Comment faire pour changer cette culture? Je sais que ce n'est pas une question facile.

**M. Coyle:** J'ai fait partie des consultations avec le public au sujet des règlements proposés. Au début le public pensait que les revendications des Autochtones concernaient des problèmes d'insatisfaction. Mais il ne se rendait pas compte qu'il s'agissait de droits ignorés dans le passé. Cela était accepté par le gouvernement. Dans ces consultations, le public était prêt à reconnaître les revendications quand ils savaient qu'elles étaient

I think Canadians are very open. They understand clearly that our country is founded on the basis of respect for law. The bases of the culture already exist.

I agree that that causes serious problems for Aboriginals who are aware of their rights. They know at all times that those rights are not rooted in reality. They know in one sense that their rights are not worth as much as the rights of other Canadians. That is the major problem for our society. That is not only a theory of administrative law. I agree it is fundamental. I think that Canadians agree that most Aboriginal claims should be treated in a manner consistent with the rules of law.

[English]

**Senator Sibbston:** I have a point of clarification. You expressed some concern about whether the claims would cover certain lands. Clause 26. It provides for quite a number of categories of lands that can be the subject of admissible claims. Can you restate the point that you made on that subject?

**Mr. Coyle:** My point was that all those claims are always based on the unlawful taking of lands. The tribunal is not permitted to hear any claims where the First Nations would like to have lands, normally replacement lands, be part of the settlement.

In fact, it specifically excludes such claims from being sent to the tribunal. The bill provides that, when the tribunal makes a compensation decision with respect to the unlawful disposition of lands, that claim to the lands is extinguished. My reference is clause 57(1) of the bill, which states:

If compensation is awarded under this Act for an unlawful disposition of all of the interests or rights of a claimant in or to land and the interests or rights have never been restored to the claimant, then...all the claimant's interests in, and rights to, the lands are extinguished, without prejudice to any right of the claimant to bring any proceeding related to the unlawful disposition against a province that is not a party to the specific claim.

Clause 35(c) stipulates that the commission can only refer a claim to the tribunal if the claim is only for monetary compensation. That subclause reads:

(c) no compensation other than monetary compensation is being claimed;

I read that as saying that, if a First Nation is claiming that half of the land that was set aside as a reserve was taken away, and it is now, say, the city of Blind River, they are not asking for the city of Blind River, but seeking a package that allows them to acquire available Crown lands. I am describing the Mississauga Treaty 8 claim.

basées sur des principes de droit. Je pense qu'il y a une grande ouverture de la part des Canadiens. Ils comprennent bien que notre pays est créé sur une base de respect pour le droit. Les bases de la culture existent déjà.

Je suis d'accord que cela cause de sérieuses difficultés aux Autochtones qui connaissent leurs droits. Ils savent en même temps que ces droits ne sont pas ancrés dans la réalité. Ils savent dans un sens que leurs droits ne valent pas autant que les droits des autres Canadiens. C'est un grand problème pour notre société. Ce n'est pas seulement une théorie de droits administratifs. Je suis d'accord que c'est fondamental. Je pense que les Canadiens sont d'accord pour que la plupart des revendications autochtones soient traitées d'une manière consistante avec les règles de droit.

[Traduction]

**Le sénateur Sibbston:** J'aimerais clarifier un point. Vous avez exprimé une certaine inquiétude quant à savoir si les revendications couvraient certaines terres. L'article 26. Il prévoit un certain nombre de catégories de terres qui peuvent faire l'objet de revendications admissibles. Pouvez-vous réitérer le point que vous avez soulevé sur ce sujet?

**M. Coyle:** Mon point était que toutes ces revendications sont toujours fondées sur la prise illégale de terres. Le tribunal n'est pas autorisé à entendre les revendications dans lesquelles les Premières nations aimeraient que des terres, normalement des terres de remplacement, fassent partie du règlement.

En fait, il exclut spécifiquement le renvoi de telles revendications au tribunal. Le projet de loi stipule que, lorsque le tribunal rend une décision d'indemnisation concernant la disposition illégale de terres, cette revendication des terres est éteinte. Ma référence est le paragraphe 57(1) du projet de loi, qui stipule:

Si l'indemnité est accordée sous le régime de la présente loi en raison de la disposition illégale de tous les droits et intérêts du revendeur sur une terre, sans que ces droits et intérêts lui aient jamais été restitués, tous ces droits et intérêts sont [...] éteints, sans préjudice de son droit de poursuivre une province non partie à l'instance pour le même motif.

L'alinéa 35(1)c) stipule que la Commission ne peut renvoyer une revendication au tribunal que si la revendication ne recherche qu'une réparation pécuniaire. Cet alinéa se lit comme suit:

c) la réparation recherchée est strictement pécuniaire;

J'ai interprété cela comme voulant dire que si une Première nation revendique que la moitié des terres qui avaient été mises de côté comme réserve ont été prises, et c'est maintenant disons la ville de Blind River, ils ne demandent pas la ville de Blind River mais recherchent une offre leur permettant d'acquérir des terres disponibles de Sa Majesté. Je décris la revendication en vertu du Traité 8 de Mississauga.

Another example is Ipperwash, which is asking for the return of an army camp. Those claims would be automatically excluded from the tribunal process. They could be having an argument about the overall value of the claim. That is typically the first step. How much is the historic loss in dollar terms? In that case, it was \$15 million. If they are arguing about that, the First Nation is not allowed to get help from the tribunal in this process.

**Senator Austin:** Thank you for your evidence this morning Professor Coyle. There has been some evidence placed before us arguing that a non-derogation clause should be put into this bill. A non-derogation clause generally is to the effect that nothing in the bill would derogate from the rights of Aboriginal communities under section 35 of the Constitution Act.

Other evidence has been that a non-derogation clause would not be applicable in that this is intended to be a final process. If the tribunal acts on the reference of both parties and makes a decision, then the decision with respect to the subject matter before it is final. Therefore, a non-derogation clause would simply allow for a further process to review exactly what was reviewed by the tribunal. Have you turned your mind to that particular issue? Can you give us some assistance?

**Mr. Coyle:** That is a difficult question. I agree that, if you said that no settlement under this claim could derogate from the treaty rights of a First Nation, you would defeat the finality of the settlements that the parties tried to reach.

It is important that the bill, in its definition of claims and in the way it allows claims to be addressed, gives full recognition to treaty rights and other constitutional rights of First Nations. I raised those concerns earlier.

However, based on the processes in which I have been involved, the First Nations always has its perspective on what its constitutional rights are when it comes into a land claim negotiation. The government has its perspective, which is often somewhat different. In the end, they both look at what kind of forward-looking settlement they are prepared to accept in return for their respective views of what their rights are.

I do not see the idea of making it optional for First Nations to resolve their claims through a process that is at least consistent with the Constitution of Canada as being problematic in itself. I suppose it would not hurt if a clause in the bill read that: None of the terms of this bill — definitions of claims, limitations on claim settlements — shall be interpreted as derogating from any constitutional right of First Nations. That would clarify that the bill should never be interpreted in that way.

Un autre exemple est Ipperwash, qui demande la récupération d'un camp militaire. Ces revendications seraient automatiquement exclues du processus devant le tribunal. Il pourrait y avoir un débat sur la valeur globale de la revendication. C'est habituellement la première étape. Quel est le montant de la perte historique en dollars? Dans ce cas, c'était 15 millions de dollars. S'il y a un débat à ce sujet, la Première nation n'est pas autorisée à obtenir l'aide du tribunal dans le cadre de ce processus.

**Le sénateur Austin:** Merci pour votre témoignage que vous nous livrez ce matin, professeur Coyle. Nous avons entendu plusieurs témoignages en faveur de l'incorporation d'une disposition non dérogatoire dans ce projet de loi. Une telle disposition est généralement à l'effet que rien dans le projet de loi ne dérogerait aux droits des collectivités autochtones en vertu de l'article 35 de la Loi constitutionnelle.

D'autres témoignages ont mentionné qu'une disposition non dérogatoire ne serait pas applicable par le fait que cela est destiné à être un processus final. Si le tribunal agit sur renvoi des deux parties et rend une décision, alors la décision concernant le sujet en litige est finale. Par conséquent, une disposition non dérogatoire permettrait simplement un nouveau processus pour examiner exactement ce qui a été examiné par le tribunal. Avez-vous réfléchi à cette question particulière? Pouvez-vous nous apporter un peu d'aide?

**M. Coyle:** C'est une question délicate. J'admet que, si vous déclarez qu'aucun règlement en vertu de cette revendication ne pourrait déroger aux droits issus de traités d'une Première nation, vousiriez à l'encontre de la finalité des règlements auxquels les parties essayaient d'arriver.

Il est important que le projet de loi, dans sa définition des revendications et dans la façon dont il permet de traiter les revendications, reconnaîsse pleinement les droits issus de traités et les autres droits constitutionnels des Premières nations. J'ai déjà soulevé ces préoccupations.

Cependant, d'après les processus auxquels j'ai participé, les Premières nations ont toujours leur point de vue sur ce que sont leurs droits constitutionnels lorsqu'il s'agit de négocier une revendication territoriale. Le gouvernement a son point de vue, qui est souvent quelque peu différent. En fin de compte, ils envisagent tous les deux quel genre de règlement progressiste ils sont disposés à accepter en retour de leurs points de vue respectifs concernant leurs droits.

Je ne vois pas que l'idée de rendre facultative, pour les Premières nations, la résolution de leurs revendications par le biais d'un processus qui est au moins conforme à la Constitution du Canada, pourrait poser problème en elle-même. Je suppose que cela ne causerait aucun préjudice si une disposition du projet de loi se lisait comme suit: aucune des conditions de ce projet de loi — définitions des revendications, restrictions concernant les règlements des revendications — ne devra être interprétée comme une dérogation à un quelconque droit constitutionnel des Premières nations. Cela clarifierait le fait que le projet de loi ne devrait jamais être interprété de cette façon.

In a settlement, a party is allowed to decide that it will forgo constitutional rights, which may be to have a treaty fulfilled in a certain way in accordance with its terms. A First Nation may say that they would prefer, rather than having that recognized, to have this other agreement that better serves them.

**Senator Austin:** Are you saying that it takes the agreement of the parties to refer a question to the tribunal?

**Mr. Coyle:** Yes.

**Senator Austin:** The bill proposes to make the determination of the tribunal final with respect to that question. You said that you agree that that is necessary.

Having done so, I would argue that we do not need a non-derogation clause, because the parties have agreed to make it final. Therefore, the courts would interpret a non-derogation clause to mean that, if the Aboriginal claimant had lost this matter or was dissatisfied with the decision of tribunal, it would still be open to them to go to court on the same set of facts and repeat the procedure. That is not the intention of this bill.

Therefore, if the parties agree that it is final, it should be final without recourse to the courts under some non-derogation provision. Have I said what I think you said?

**Mr. Coyle:** Yes. I should say that I have not looked carefully at that particular issue. Had I known earlier that I would be sitting here with you today, I would have looked at that more carefully, but my initial sense is that you are right.

I would want to look at the clauses that allow First Nations to opt out of the process before a judgment is reached and ensure, in light of the concern you raised, that it is clear that, as long as they get out before they reached a settlement, they can do that.

**Senator Austin:** I think that you are absolutely right. As I read it, they can go into the tribunal process, and until the time a judgment is rendered by the tribunal, they can withdraw, which renders the tribunal process nugatory.

**Mr. Coyle:** Yes.

**Senator Austin:** That is my understanding of that provision.

**Mr. Coyle:** I did not notice anything in the language when I read it that would derogate from their rights if they decided to go to court before this process was through. You may want to look at that.

**Senator Austin:** That is my understanding as well.

The Senate may undertake an examination of the purpose of a non-derogation clause. The government has proposed to the Senate that such an examination be undertaken by a Senate committee. That matter is being debated at the moment. Should the Senate resolve to refer the matter to a committee for study,

Dans un règlement, une partie est autorisée à décider qu'elle renoncera à des droits constitutionnels, peut-être pour qu'un traité soit respecté d'une certaine façon conformément à ses conditions. Une Première nation peut dire qu'elle préférerait, au lieu de la reconnaissance de ses droits, avoir cette autre entente qui lui convient mieux.

**Le sénateur Austin:** Êtes-vous en train de dire qu'il faut l'accord des parties pour renvoyer une question au tribunal?

**M. Coyle:** Oui.

**Le sénateur Austin:** Le projet de loi propose de rendre la décision du tribunal finale à propos de cette question. Vous avez dit que vous êtes d'accord que cela est nécessaire.

Ceci étant fait, je prétendrais que nous n'avons pas besoin d'une disposition non dérogatoire parce que les parties ont accepté que la décision soit finale. Par conséquent, les tribunaux interpréteraient une disposition non dérogatoire comme signifiant que, si le revendicataire autochtone devait perdre sa cause ou être insatisfait de la décision du tribunal, il aurait encore la possibilité de retourner devant les tribunaux pour la même série de faits et de répéter la procédure. Ce n'est pas l'intention de ce projet de loi.

Par conséquent, si les parties acceptent que la décision soit finale, elle devrait l'être sans recours aux tribunaux en vertu d'une quelconque disposition non dérogatoire. Ai-je bien interprété vos paroles?

**M. Coyle:** Oui. Je devrais avouer que je n'ai pas examiné de près cette question particulière. Si j'avais su plus tôt que je serais assis devant vous ici aujourd'hui, je l'aurais examinée de plus près, mais mon premier sentiment est que vous avez raison.

J'aimerais examiner les dispositions qui permettent aux Premières nations de se retirer du processus avant qu'un jugement soit rendu et m'assurer, à la lumière des inquiétudes que vous avez soulevées, qu'il est clair que, en autant qu'elles se retirent avant d'en arriver à un règlement, elles peuvent le faire.

**Le sénateur Austin:** Je pense que vous avez absolument raison. Si j'ai bien lu, elles peuvent suivre le processus du tribunal et, jusqu'au moment où un jugement est rendu par le tribunal, elles peuvent se retirer, ce qui rend le processus du tribunal futile.

**M. Coyle:** Oui.

**Le sénateur Austin:** C'est ainsi que je comprends cette disposition.

**M. Coyle:** Je n'avais rien remarqué dans le texte, en le lisant, qui dérogerait de leurs droits si elles décidaient d'aller devant les tribunaux avant la fin de ce processus. Vous voudrez peut-être vous pencher sur la question.

**Le sénateur Austin:** C'est également ainsi que je le comprends.

Le Sénat peut entreprendre un examen du but d'une disposition non dérogatoire. Le gouvernement a proposé au Sénat qu'un tel examen soit entrepris par un comité senatorial. Cette question est discutée en ce moment. Si le Sénat décide de renvoyer la question pour étude à un comité, j'espère que vous

I hope you would be willing to come back and give evidence on this issue, because it is quite important to the Aboriginal community and to government in terms of process.

**Mr. Coyle:** I would be happy to do that.

**Senator Watt:** On the question that Senator Austin raised regarding the use of the non-derogation clause, we should remind ourselves that this is one process. I do not think this type of process should go ahead without a non-derogation clause being included. When you move into another process, as you described, that is when you determine the value of the agreement arrived at with the Crown. Therefore, at the end of the day, you will be touching upon constitutional rights, whether it is a final decision or not.

On this particular process, establishing what is supposed to be meant to be a tool — nothing more than a tool — to achieve what you are trying to achieve, you definitely need a non-derogation clause. If we were told by the Government of Canada, up front, “We will be touching on your constitutional rights; but before that will be establishing a limit as to how far you can go,” I do not think anyone in his or her right mind would accept that notion. This is one of the reasons the Government of Canada is no longer trusted by the Aboriginal people. They are trying to kill two birds with one stone.

I make that comment in regard to the non-derogation clause issue to ensure that it is on the record.

The point that I would like to touch upon — and you touched on it indirectly — is whether the provinces will be involved in the negotiations. What normally happens during any such process? You and I have been involved in federal-provincial negotiations. At times the Government of Canada provides a healthy compensation to the provinces if provincial lands are a part of the settlement to the Aboriginal people.

In this structure that they are laying for dealing with claims, what do you think is the rationale behind the Government of Canada putting a cap of \$7 million on the amount of the claim, knowing that they will have to provide compensation to the provinces if they touch upon provincial lands? My interpretation is that the Government of Canada no longer wants to deal with the question of land. They would rather provide cash compensation, period. They are not even taking into consideration a third party's interest — it could be the industry — that could trigger certain negotiations. Such negotiations could involve a large amount of dollars and affect a particular community. It puts you in the position where you wonder: What are they really up to with this particular instrument they are pushing forward?

What do you think is the rationale behind this process, the way it is being constructed and dealt with? I have also heard the minister, with my own ears say that this is one step forward toward a third order of government. Let's get real. What is your opinion on this?

seriez disposé à revenir et à témoigner sur cette question, car elle est assez importante pour la collectivité autochtone et pour le gouvernement en termes de processus.

**M. Coyle:** Ce serait avec plaisir.

**Le sénateur Watt:** À propos de la question soulevée par le sénateur Austin concernant l'utilisation de la disposition non dérogatoire, nous devrions nous rappeler qu'il s'agit d'un processus. Je ne pense pas que ce genre de processus devrait proposer sans l'inclusion d'une disposition non dérogatoire. Lorsque vous passez à un autre processus, comme vous l'avez décrit, c'est lorsque vous établissez la valeur de l'entente intervenue avec Sa Majesté. Par conséquent, en fin de compte, vous aborderez les droits constitutionnels, qu'il s'agisse d'une décision finale ou non.

À propos de ce processus particulier, pour établir ce qui est supposé être un outil — rien d'autre qu'un outil — en vue d'atteindre l'objectif que vous visez, vous avez absolument besoin d'une disposition non dérogatoire. Si le gouvernement du Canada nous disait au départ: «Nous aborderons vos droits constitutionnels, mais avant cela nous fixerons une limite pour restreindre vos actes», je ne pense pas qu'une quelconque personne sensée accepterait cette notion. C'est l'une des raisons pour lesquelles les Autochtones ne font pas confiance au gouvernement du Canada. Il essaie de faire d'une pierre deux coups.

Je fais ce commentaire à propos de la question de la disposition non dérogatoire pour m'assurer que cela figurera dans le compte rendu.

Le point que j'aimerais aborder — et vous l'avez abordé indirectement — consiste à savoir si les provinces seront impliquées dans les négociations. Que se passe-t-il normalement durant un tel processus? Vous et moi avons été impliqués dans des négociations fédérales-provinciales. Parfois, le gouvernement du Canada indemnise généralement les provinces si des terres provinciales font partie du règlement pour les Autochtones.

Dans cette structure, qui est proposée pour traiter les revendications, quelle est à votre avis la raison d'être derrière le plafond de 7 millions de dollars imposé par le gouvernement du Canada sur le montant de la revendication, en sachant qu'il devra indemniser les provinces s'il touche des terres provinciales? D'après mon interprétation, le gouvernement du Canada ne veut plus aborder la question des terres. Il préférerait offrir une indemnisation pécuniaire, un point c'est tout. Il ne prend même pas en considération l'intérêt d'un tiers — ce pourrait être l'industrie — qui pourrait déclencher certaines négociations. De telles négociations impliqueront un montant élevé et toucheraient une collectivité en particulier. Cela vous met dans la position de vous demander quelle est la véritable intention derrière le fait de proposer cet instrument en particulier?

Quelle est, à votre avis, la raison d'être de ce processus, de la façon dont il est agencé et abordé? J'ai également entendu, de mes propres oreilles, le ministre dire que c'est une étape vers un troisième ordre de gouvernement. Soyons réalistes. Quel est votre avis là-dessus?

I apologize for including so many questions in my remarks, but I have confidence that, considering your profession and the fact that you have been involved with those types of claims, you probably know how to respond.

**Mr. Coyle:** I will try. On the non-derogation issue that you mentioned, you raised one concern that I share. This does not go to the ability of the parties to make their own agreements, regardless of the Constitution, which I think they should have; but the cap does ask First Nations to release any claim that they have to anything over the cap. I was talking as if it would arbitrarily exclude all claims over \$7 million. However, it actually puts First Nations in a very difficult position, where they are asked to surrender what they believe are their constitutional rights with nothing in return — that is, everything over \$7 million. Therefore, if a First Nation has a claim that it believes is worth \$10 million or \$15 million, they are put in a very difficult and arguably unfair position, given the power imbalance, of being asked to surrender some of what they are being advised are their constitutional rights.

It would be one thing if the bill said, you can have your claim dealt with up to \$7 million, and if you want more you have to go to the courts. That would not provide the kind of finality that the senator was talking about, but at least it would not ask First Nations to make that kind of choice. I share your concern about that.

I have less contact with the federal government than I used to now that I am teaching in London, Ontario, rather than working here, so I do not know what the thinking is behind excluding land from the tribunal process. In the major settlements in which I was involved, there were often very creative settlements involving land, which the federal government supported. They did not provide the land; but, for example, in Mississauga Treaty 8, it was agreed that the First Nation would own a large portion of the Blind River and share jurisdiction with the province with respect to water quality and levels under a bill that was passed by the federal government and by the provincial government.

We have seen that those kinds of settlements can be acceptable, both to the local population and to First Nations, and they are critical to reaching a deal. I honestly have no idea why they would be excluded. As I say, in virtually every claim that I can remember dealing with, the First Nation wanted to be able to replace some of the land or have returned at least some of the land that they had lost.

**The Chairman:** Professor Coyle, I would like to thank you for a most insightful presentation. You have been a tremendous assistance to every senator, I am sure. Thank you so much for taking time out of your busy schedule to come before us this morning.

**Mr. Coyle:** It has been an honour.

Je vous demande pardon d'avoir inclus tant de questions dans mes commentaires, mais je suis persuadé que, étant donné votre profession et le fait que vous avez participé à ces genres de revendications, vous savez probablement comment y répondre.

**M. Coyle:** Je vais essayer. À propos de la disposition non dérogatoire que vous avez mentionnée, vous avez soulevé une inquiétude que je partage. Cela ne concerne pas l'aptitude des parties à signer leurs propres ententes, indépendamment de la Constitution, ce qu'elles devraient à mon avis pouvoir faire, mais le plafond demande aux Premières nations de laisser tomber toute revendication supérieure à ce montant. Je parlais comme s'il serait arbitraire d'exclure toutes les revendications supérieures à 7 millions de dollars. Cependant, cela place en réalité les Premières nations dans une position très délicate où leur demande de renoncer à ce qu'elles croient être leurs droits constitutionnels sans rien obtenir en retour — à savoir pour tout ce qui dépasse 7 millions de dollars. Par conséquent, si une Première nation a une revendication qu'elle estime valoir 10 ou 15 millions de dollars, elle se retrouve dans une situation très délicate et présument inéquitable, étant donné le déséquilibre des pouvoirs, de renoncer à une partie de leurs soi-disant droits constitutionnels.

Ce serait une chose si le projet de loi disait: votre revendication peut être traitée jusqu'à 7 millions de dollars, et si vous voulez davantage vous devez recourir aux tribunaux. Cela ne fournirait pas le genre de finalité dont parlait le sénateur, mais au moins cela ne demanderait pas aux Premières nations de faire ce genre de choix. Je partage votre inquiétude à ce sujet.

J'ai moins de contacts qu'auparavant avec le gouvernement fédéral, maintenant que j'enseigne à London, en Ontario, plutôt que de travailler ici, si bien que je ne connais pas la ligne de pensée qui sous-tend l'exclusion des terres du processus devant le tribunal. Dans les principaux règlements auxquels j'ai été impliqué, il y avait souvent des règlements très créatifs impliquant des terres, que le gouvernement fédéral appuyait. Il ne fournissait pas les terres mais, par exemple, dans le Traité 8 de Mississauga, il a été convenu que la Première nation posséderait une grande partie de la rivière Blind et partagerait la compétence avec la province en ce qui concerne la qualité et les niveaux de l'eau, en vertu d'un projet de loi qui a été adopté par le gouvernement fédéral et par le gouvernement provincial.

Nous avons constaté que ces genres de règlements peuvent être acceptables, à la fois pour la population locale et pour les Premières nations, et ils sont cruciaux pour conclure un marché. Honnêtement, je n'ai aucune idée de la raison pour laquelle les terres seraient exclues. Comme je l'ai dit, dans presque toutes les revendications dont je peux me souvenir, la Première nation voulait être en mesure de remplacer une partie des terres ou de récupérer au moins une partie des terres qu'elle avait perdues.

**La présidente:** Professeur Coyle, je tiens à vous remercier pour un exposé perspicace. Je suis persuadée que votre aide a été précieuse pour chaque sénateur. Merci beaucoup d'avoir pris le temps de venir témoigner devant nous ce matin malgré votre horaire chargé.

**M. Coyle:** Ce fut un honneur.

**The Chairman:** I would like to welcome Mr. Erasmus, Mr. Pangowish and Mr. Schwartz from the Assembly of First Nations.

**Mr. Bill Erasmus, Regional Chief, Assembly of First Nations:** We would like to have Professor Schwartz continue on the points that he was dealing with earlier and try and conclude those comments. The one comment I want to make is that in the earlier presentation we asked for the Senate to consider looking at the suite of legislation that is coming forward with First Nations and asking for you to consider a special study that would look at whether the suite of legislation is in fact taking away from our treaty and Aboriginal rights and the impact of that. Since our last discussion we have sent you a letter, for the record it was also presented to you today. If you could comment on that, or if you are still considering that we appreciate that opportunity.

With that, I think it is important that we move on to Dr. Schwartz.

**Mr. Bryan Schwartz, Legal Counsel, Assembly of First Nations:** I feel a great responsibility of the gravity of this matter compared to the time left and the number of issues here, but I know this committee prefers to engage in interchange than listen to soliloquy, so I will dispose of my points rapidly. To do so, I will have been to very direct.

I want to deal with the remaining points in the brief. I want to deal sequentially with some points that have been made by federal officials when they were here and the question of amendments.

First, there continues to be statements made in this committee and by federal officials suggesting that the resolution of specific claims must be budgeted the same way as discretionary social spending. We are talking here about binding legal obligations. The federal government in dealing with other binding legal obligations does not feel it has the freedom to budget and pay when and as it sees fit.

Second, it has been suggested there is no legal obligation to create a fair system to resolve specific claims. A member of this committee has suggested that as a matter of law that obligation does not exist. I cannot tell you that it is certain in law it does exist. We are prepared to argue that that obligation exists. It is not discretionary to set up a fair system. The Supreme Court of Canada has said the Constitution implies a duty to set up a fair system to deal with judges' salaries. Here we have hundreds of breached fiduciary obligations. The federal government is in a conflict of interest. The primary duty after fiduciary is to get out of a conflict of interest, and we suggest there is a legal obligation not just a moral obligation to provide fair and effective recourse.

**La présidente:** J'aimerais souhaiter la bienvenue à MM. Erasmus, Pangowish et Schwartz, de l'Assemblée des premières nations.

**M. Bill Erasmus, chef régional, Assemblée des premières nations:** Nous souhaiterions que le professeur Schwartz poursuive sur les points qu'il a abordés plus tôt et essaie de conclure ces commentaires. Le seul commentaire que je souhaite faire est qu'au cours de notre exposé précédent, nous avons demandé au Sénat d'envisager l'examen de la série de textes législatifs qui sont proposés avec les Premières nations et de vous demander d'envisager une étude spéciale qui examinerait si la série de textes législatifs retire quelque chose de nos droits ancestraux et issus de traités et leur incidence. Depuis notre dernière discussion, nous vous avons adressé une lettre qui vous a également été remise aujourd'hui aux fins du compte rendu. Si vous pouviez faire des commentaires à ce sujet, ou si vous êtes encore en train d'étudier la question, nous apprécions cette occasion qui nous est donnée.

Ceci étant dit, je pense qu'il est important de passer la parole au Dr Schwartz.

**M. Bryan Schwartz, conseiller juridique, Assemblée des premières nations:** Je ressens une grande responsabilité vu la gravité de la question et le temps qui reste et le nombre de questions en jeu, mais je sais que votre comité préfère se lancer dans les échanges plutôt que d'entendre un monologue, alors je vais vous livrer mes points de vue rapidement. Pour ce faire, je devrai être très direct.

J'aimerais aborder les points restants du mémoire. J'aimerais aborder en séquence les points qui ont été soulevés par les fonctionnaires fédéraux lors de leur présence ici et la question des amendements.

Premièrement, on continue de faire des déclarations devant votre comité, et de la part de fonctionnaires fédéraux, suggérant que la résolution des revendications particulières doit être budgétée de la même façon qu'une dépense sociale discrétionnaire. Nous parlons ici d'obligations exécutoires en droit. Le gouvernement fédéral, dans le traitement des autres obligations exécutoires en droit, n'estime pas avoir la liberté de budgéter et de payer quand et comme cela lui convient.

Deuxièmement, il a été suggéré qu'il n'existe pas d'obligation en droit de créer un système équitable pour résoudre les revendications particulières. Un membre de notre comité a suggéré que cette obligation n'existe pas en droit. Je ne vais pas vous dire si c'est certain qu'elle existe en droit. Nous sommes prêts à débattre du fait que cette obligation existe. Il n'est pas discrétionnaire de mettre sur pied un système équitable. La Cour suprême du Canada a conclu que la Constitution implique un devoir de mettre sur pied un système équitable pour traiter les salaires des juges. Ici, nous sommes en présence de centaines d'infractions à des obligations fiduciaires. Le gouvernement fédéral est en conflit d'intérêt. La principale obligation après l'obligation fiduciaire consiste à sortir d'un conflit d'intérêt, et nous suggérons qu'il y a une obligation en droit, et pas simplement une obligation morale, d'offrir un recours équitable et efficace.

If this is simply a political matter rather than a legal one, which we do not agree with, we think it is a matter of high political morality that an effective system be put in place. A system that is ineffective is worse than the status quo. A system that enables federal officials to say do not yell at us anymore. There is something out there. There is a specific claims body, go argue with them, is worse than what we have.

Three, duty to consult. We believe there was a legal duty on the part of the federal government to consult on the details of this system, which includes listening to us and addressing our concerns. That is a legal obligation, not just a matter of noblesse oblige. The joint task force was a stellar example of how consultation can work. That consultation, contrary to what you have been told by federal officials, ceased with the joint task force. A federal official told us with Mr. Pangowish and myself present and many other technicians, that precise fact. When the joint task force was over, the process of consultation ended. Mr. John has told the other place at a committee what he did was not a consultation. It was not. What was paraded before First Nation was not true to what the contents of Bill C-6 is. For example, First Nations were told that the criteria would be as an existing policy revised in light of modern case law. Modern case law recognizes that a unilateral undertaking can be included. Bill C-6 excludes unilateral claims. You have heard from people in British Columbia and elsewhere what a devastating impact that has on some First Nations.

If you are going to create something, a fiduciary can arbitrarily discriminate among beneficiaries. You cannot say to some beneficiaries your claim we will entertain. You people with unilateral undertaking claims we are not going to entertain them. A fiduciary must treat people equally. A principle of the law of equity is that equity equality, and that includes the way beneficiaries are treated.

Fourth, if a system is created even if it is discretionary it must provide for fair hearings. You do not have to create a Human Rights Commission, but if you do it must operate fairly. A body in which people are appointed for short terms by the minister who is most interested in the process, Minister of the Department of Indian Affairs and Northern Development, is not one that any reasonable Aboriginal or informed observer would consider fair. It has been suggested that there are some ways of dealing with this. Not good enough.

If you had a baseball game, to use Senator Austin's metaphor, and said Yankees will appoint the umpire, but he will consult with the players for the Jays, no one would say nice try. We will settle for that. You have to have an impartial appointment process. Now that does not mean in response to Senator Tkachuk's points you have to have a balance of biased people. There are all kinds of

Si c'est simplement une question politique plutôt qu'une question de droit, ce avec quoi nous sommes en désaccord, nous estimons que c'est une question de haute moralité politique de mettre en place un système efficace. Un système qui est inefficace est pire que le statu quo. Un système qui permet aux fonctionnaires fédéraux de dire: ne criez plus après nous, il y a quelque chose d'autre là-bas, il y a un organisme pour traiter les revendications particulières, allez argumenter avec eux, est pire que ce que nous avons.

Troisièmement, le devoir de consulter. Nous estimons que le gouvernement fédéral avait une obligation en droit de consulter à propos des détails de ce système, à savoir de nous écouter et de se pencher sur nos préoccupations. C'est une obligation en droit, pas simplement une question de noblesse oblige. Le groupe de travail mixte a été un excellent exemple de la façon dont la consultation peut fonctionner. Contrairement à ce que vous ont dit les fonctionnaires fédéraux, cette consultation a cessé avec le groupe de travail conjoint. Un fonctionnaire fédéral nous a confié ce fait précis en présence de M. Pangowish et de moi-même, et de beaucoup d'autres techniciens. Lorsque le groupe de travail conjoint a été dissout, le processus de consultation s'est terminé. M. John a dit devant un comité de l'autre Chambre que ce qu'il faisait n'était pas une consultation. Ce n'était pas cela. Ce qui a été établi devant les Premières nations n'était pas conforme au contenu du projet de loi C-6. Par exemple, on a dit aux Premières nations que les critères seraient comme une politique existante, révisée à la lumière de la jurisprudence moderne. Cette dernière reconnaît que l'on peut inclure une initiative unilatérale. Le projet de loi C-6 exclut les revendications unilatérales. Vous avez entendu des gens de la Colombie-Britannique et d'ailleurs vous dire quel impact dévastateur cela a sur certaines Premières nations.

Si vous voulez créer quelque chose, un fiduciaire peut arbitrairement faire de la discrimination entre les bénéficiaires. Vous ne pouvez pas dire à certains bénéficiaires que vous allez vous pencher sur leur revendication. Quant à vous qui avez des revendications unilatérales, nous ne les étudierons pas. Un fiduciaire doit traiter les gens sur un pied d'égalité. Un principe de l'équité est cette égalité en équité, et cela englobe la façon dont les bénéficiaires sont traités.

Quatrièmement, si un système est créé et même s'il est discrétaire, il doit prévoir des audiences équitables. Il n'est pas nécessaire de créer une Commission des droits de la personne, mais si vous le faites, elle doit fonctionner de façon équitable. Un organisme dans lequel les gens sont nommés pour de courts mandats par le ministre qui est très intéressé par le processus, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, n'en est pas un que tout Autochtone raisonnable ou tout observateur bien informé jugerait équitable. On nous a suggéré qu'il y a des façons de traiter cette situation. Ce n'est pas suffisant.

Pour utiliser la métaphore du sénateur Austin, si vous aviez un match de base-ball et si vous disiez que ce sont les Yankees qui nommeront l'arbitre, mais qu'il consultera les joueurs des Jays, personne ne dirait que c'est une bonne chose. Nous allons nous entendre là-dessus. Vous devez avoir un processus de nomination impartial. En réponse aux points soulevés par le sénateur

ways of getting to an impartial process. The Yukon agreement says we will have a dispute board. We appoint some people, you appoint some people and they appoint the impartial body. The point is to get to a panel of genuine, impartial people, not to have a mix of people who are partisan. This bill does not do that and tinkering amendments, which say, the minister will just consult with some people out there. We will go over the heads of the AFN and find somebody to put a name on the list would not be acceptable.

If a system is to be created it cannot be discriminatory in another sense, of treating aboriginal people worse than any other system treats people. I invite this committee to find another body in which the defendant has the right to infinitely delay the consideration of a claim. Is there any body that says the defendant is allowed to say I am thinking about it. I will get back to you in six months. Still thinking about it. What other plaintiff would be put in that position? What other plaintiff is put in a position where they must fully disclose their case and there is no obligation on the defendant to respond until the very last stages of the process? Fair process have case management by impartial body. The commission as in the joint task force should have the ability to require both parties to make appropriate disclosure and it should be balanced and fair.

Fifth, the definition of criteria. I have already dealt with the point of unilateral undertaking. It is crucial and there is no excuse for the failure of the federal government not to include unilateral undertaking. It is a clear breach of what was promised repeatedly to us who attended the joint task force process and what the federal government said throughout the country. When the minister attended here he again said: Existing definition revised in light of modern case law. Let us read the *Guerin* case and it says that a unilateral undertaking may be a specific claim. That possibility should not be arbitrarily excluded.

Professor Coyle spoke about pre-Confederation claims. There is a technical glitch that excludes some pre-Confederation claims. I will not get into the details. I think that it was an accident. It can be fixed readily, and it ought to be.

The Federation of Saskatchewan Indian Nations has addressed the third issue regarding the exclusion of some kinds of treaty rights. It is not necessary for me to repeat that.

My next point relates to access. Most claims will not have access to the tribunal. I want to go back to Professor Coyle's point about the ideal system. We believe that the ideal system is the dyad — negotiations and then recourse to the tribunal, if

Tkachuk, cela ne signifie cependant pas que vous devez avoir un équilibre entre des gens partiaux. Il y a toutes sortes de façons d'en arriver à un processus impartial. L'entente du Yukon précise que nous aurons une Commission de règlement des différends. Nous nommons quelques personnes, vous nommez quelques personnes et elles nomment l'organisme impartial. Le but est d'obtenir un groupe de gens vraiment impartiaux, non pas d'avoir un mélange de gens qui sont partisans. Ce projet de loi ne fait pas cela et bricoler des amendements disant que le ministre consultera simplement quelques personnes là-bas, nous passerons pardessus l'APN et nous trouverons quelqu'un pour mettre un nom sur la liste, ne serait pas acceptable.

Si on doit créer un système, il ne peut pas être discriminatoire dans un autre sens, en traitant les Autochtones moins bien que tout autre système traite les gens. J'invite les membres de votre comité à trouver un autre organisme dans lequel l'intimé a le droit de retarder indéfiniment le traitement d'une revendication. Y a-t-il un organisme quelconque disant que l'intimé a le droit de dire: je vais y penser, je vous donnerai une réponse dans six mois, j'y pense toujours. Quel autre demandeur serait mis dans une telle position? Quel autre demandeur est mis dans une position où il doit divulguer pleinement son dossier et l'intimé n'a aucune obligation de répondre jusqu'au tout dernier stade du processus? Un processus équitable fait gérer les causes par un organisme impartial. Comme dans le cas du groupe de travail conjoint, la Commission devrait avoir la capacité d'exiger que les deux parties divulguent convenablement leurs dossiers et le processus devrait être équilibré et équitable.

Cinquièmement, la définition des critères. J'ai déjà abordé la question de l'initiative unilatérale. Elle est primordiale et il n'y a aucune excuse pour le gouvernement fédéral de ne pas avoir inclus une initiative unilatérale. C'est nettement une violation de toutes les promesses qui ont été faites à plusieurs reprises à ceux d'entre nous qui ont assisté au processus du groupe de travail conjoint et à ce que le gouvernement fédéral a annoncé dans tout le pays. Lorsque le ministre est venu ici, il a répété: la définition existante révisée à la lumière de la jurisprudence moderne. Lisons l'affaire *Guerin* et elle précise qu'une initiative unilatérale peut être une revendication particulière. Cette possibilité ne devrait pas être exclue de façon arbitraire.

Le professeur Coyle a parlé des revendications antérieures à la Confédération. C'est un problème technique qui exclut certaines revendications antérieures à la Confédération. Je n'entrerai pas dans les détails. Je pense que c'était un accident. Cet oubli peut être facilement réparé et il devrait l'être.

La Federation of Saskatchewan Indian Nations a abordé la troisième question concernant l'exclusion de certains types de droits issus des traités. Il n'est pas nécessaire que je revienne là-dessus.

Mon point suivant concerne l'accès. La plupart des revendications n'auront pas accès au tribunal. Je souhaite revenir au point soulevé par le professeur Coyle à propos du système idéal. Nous pensons que le système idéal est la dyade —

negotiations do not work. If everyone has access to the tribunal, you will rarely need it. The point of the tribunal is to make the negotiation process work.

Professor Coyle was involved in a body that had mediation. How many claims did they actually settle? Do you have a record that states that Ontario settled more claims than anyone else? It did not settle claims because there was no way of forcing closure.

Disputes are negotiated when there is some pressure to settle. There might be a strike, someone gets fired or an impartial body — a court or a tribunal — makes a decision. If there is no pressure, there will be no settlement. These matters should be settled by negotiation within a time frame. That is why you should have access to the tribunal. It is not to habitually use the tribunal, but the prospect of using it will lead to negotiated settlements.

The aggregate cap is another item that was just rushed through and has been given very little thought. It makes no sense to wear, as Professor Coyle said, belts and suspenders. We agreed to a cumulative cap, but not a cumulative cap which is based on the following: You don't count how much money has been spent, you count how many claims are in the system and multiply it by the maximum possible claim.

Suppose you put the aggregate cap at \$50 million and the individual cap at \$25 million. Lets say that two people put in claims for \$10. That would exhaust your ability to use the tribunal because the way in which the bill is drafted uses the maximum possible claim rather than the actual size of a claim that has been submitted.

There is no ability on the part of the Minister of DIAND to waive the limit. The Minister might say that there are not enough claims going to the tribunal and decide to deal with the matter within his budget.

You are locked into a system with a maximum of five claims being dealt with at the tribunal at one time. We have a backlog of almost 600 claims and that is growing. We are talking about a tribunal that could potentially deal with five claims a year.

Due to the way in which the joint task force report has mangled, you have a commission with very little to do. Almost all the power is with the chief executive officer. The position of commissioner could be a really great job. It has nice perks, good tenure in office and pretty much nothing to do. That is most unfortunate.

My next point has to do with the joint appointment process. I thank Senator Austin for mentioning on the record, and I genuinely appreciate his doing so, that there is a problem with the

des négociations et ensuite un recours au tribunal si les négociations ne fonctionnent pas. Si tout le monde a accès au tribunal, vous en aurez rarement besoin. L'utilité du tribunal c'est de faire en sorte que le processus de négociation fonctionne.

Le professeur Coyle a été impliqué dans un organisme qui disposait de la médiation. Combien de revendications ont été en réalité réglées? Avez-vous un dossier déclarant que l'Ontario a réglé davantage de revendications que quiconque? Il n'a pas réglé de revendications parce qu'il n'y avait aucun moyen de forcer le règlement du litige.

Les différends sont négociés lorsqu'il y a une certaine pression en vue de régler l'affaire. Il pourrait y avoir une grève, un licenciement, ou bien un organisme impartial — une cour ou un tribunal — rend une décision. S'il n'y a pas de pression, il n'y aura pas de règlement. Ces questions devraient être réglées par voie de négociation dans le cadre d'un échéancier. C'est pourquoi vous devriez avoir accès au tribunal. Ce n'est pas pour recourir au tribunal de façon habituelle, mais la perspective d'y recourir aboutira à des règlements négociés.

Le plafond global est un autre point qui a été simplement ajouté en vitesse et auquel on a très peu réfléchi. Cela n'a pas de sens, comme l'a dit le professeur Coyle, de porter une ceinture et des bretelles. Nous étions d'accord avec un plafond cumulatif, mais pas avec un plafond cumulatif qui est fondé sur les éléments suivants: vous ne comptez pas combien d'argent a été dépensé, vous comptez combien de revendications sont dans le système et vous multipliez ce nombre par la revendication maximale possible.

Supposons que le plafond global est de 50 millions de dollars et que le plafond individuel est de 25 millions de dollars. Disons que deux personnes présentent des revendications pour 10 \$. Cela épouserait votre capacité de recours au tribunal parce que le projet de loi est rédigé de façon telle qu'il utilise la revendication maximale possible et non le montant réel d'une revendication qui a été présentée.

Le ministre du MAINC n'a pas la possibilité de supprimer la limite. Il pourrait dire qu'il n'y a pas suffisamment de revendications qui ont recours au tribunal et décider de traiter la question à l'intérieur de son budget.

Vous êtes coincé dans un système avec un maximum de cinq revendications traitées devant le tribunal en même temps. Nous avons un arriéré de près de 600 revendications et il ne fait qu'augmenter. Nous parlons d'un tribunal qui pourrait potentiellement traiter cinq revendications par an.

En raison de la façon dont le rapport du groupe de travail conjoint a été mutilé, vous avez une Commission ayant très peu de choses à faire. Presque tout le pouvoir échoit au premier dirigeant. Le poste de membre de la Commission pourrait être un poste vraiment formidable. Il a d'excellents avantages indirects, un bon mandat et pratiquement rien à faire. C'est vraiment très dommage.

Mon point suivant concerne le processus de nomination conjoint. Je remercie le sénateur Austin d'avoir mentionné pour le compte rendu, et j'apprécie vraiment qu'il l'aït fait, qu'il y a un

bureaucracy, not just with the senior folks. The federal bureaucrats who wrote this seemed to think it was appropriate to put in preferential access to staff positions for federal public servants. I favour preferential access for University of Manitoba law professors, but I was not writing the bill.

There should be no preferential access.

**Senator Austin:** Would you take the job?

**Mr. Schwartz:** I am being facetious. I do not think so. You got me on that one.

If there were preferential treatment, it should be for people who work in TARR, the Treaty and Aboriginal Rights and Research centres, and those who work for band councils. This certainly does not make sense. The *Cethi* case, footnote 30 in my legal opinion, says that this process is not on.

My next point deals with delay. Delay is what is killing the existing system. There has to be pressure on the government to get serious and come to terms with these claims. Clause 34 is a retrograde step because, for the first time in law, it entrenches in the minister the ability to infinitely delay claims.

There are many ways to do this. I was about to say that there are many ways to skin the cat. After the animal cruelty bill, I should not use that term. We are not hung up on how you do it, whether it is time lines or case management authority that is clearly vested in the commission. There must be something that gives the commission the ability to move things along, especially with all the extra details that have been put into the bill.

Next I will deal with procedural fairness, which is have already mentioned. I will not dwell on it. There must be reciprocal obligations of disclosure. You cannot have the federal government demanding that a First Nation put forward all their evidence early in the process. If the federal government were to reject the claim, it would go to mediation. The First Nation would ask why the claim was rejected. The government could say that it does not like the claim. The First Nation would ask, "Where are your facts? Where is the law?" Nothing in the bill requires the federal government to disclose.

The federal government said in the joint task force report that the CEO would act under the direction of the commission. The commission would generally operate collegially. I predict that there will be major problems with the CEO having all this power and not being subject to the commission.

I disagree with what my very distinguished colleague, Mr. Winogron said about the availability of opining. Mr. Winogron is one of the officials who was a great pleasure

problème avec la bureaucratie, pas seulement avec les hauts fonctionnaires. Les bureaucrates fédéraux qui ont écrit cela semblaient penser qu'il était approprié d'inclure un accès préférentiel aux postes d'employés pour les fonctionnaires fédéraux. Je favorise l'accès préférentiel des professeurs de droit de l'Université du Manitoba, mais ce n'est pas moi qui a rédigé le projet de loi.

Il ne devrait y avoir aucun accès préférentiel.

**Le sénateur Austin:** Accepteriez-vous l'emploi?

**M. Schwartz:** Je plaisante. Je ne pense pas. Vous m'avez bien attrapé avec cette question.

S'il y avait un traitement préférentiel, il devrait être réservé aux gens qui travaillent dans les CRDAIT, les centres de recherche sur les droits ancestraux et issus de traités, et à ceux qui travaillent pour les conseils de bande. Cela ne fait assurément aucun sens. Le renvoi 30, dans mon avis juridique dans l'affaire *Cethi*, précise que ce processus n'est pas en vigueur.

Mon point suivant concerne le retard. Le retard est ce qui tue le système actuel. Il faut exercer des pressions sur le gouvernement pour qu'il agisse sérieusement et règle ces revendications. L'article 34 est une étape rétrograde parce que, pour la première fois en droit, il enchaîne dans les pouvoirs du ministre la capacité de retarder indéfiniment les revendications.

Il existe de nombreux moyens de le faire. J'allais dire qu'il y a bien des façons de dépouiller la bête. Après le projet de loi sur la cruauté faite aux animaux, je ne devrais pas utiliser ce terme. Nous ne sommes pas obsédés par la façon dont vous le faites, qu'il s'agisse d'échéanciers ou du pouvoir de traitement des causes qui est clairement assigné à la Commission. Il doit y avoir quelque chose qui donne à la Commission la capacité de faire bouger les choses, surtout avec tous les détails supplémentaires qui ont été incorporés dans le projet de loi.

J'aborderai ensuite le caractère équitable des procédures, que j'ai déjà mentionné. Je n'y reviendrai pas. Il doit y avoir des obligations réciproques de régler le dossier. Vous ne pouvez pas avoir le gouvernement fédéral qui exige qu'une Première nation présente toutes ses preuves au début du processus. Si le gouvernement fédéral devait rejeter la revendication, il irait en médiation. La Première nation demanderait pourquoi la revendication a été rejetée. Le gouvernement pourrait dire qu'il n'aime pas la revendication. La Première nation demanderait : «Quels sont vos faits? Où est le droit?» Rien dans le projet de loi n'exige une divulgation de la part du gouvernement fédéral.

Le gouvernement fédéral a déclaré dans le rapport du groupe de travail conjoint que le premier dirigeant agirait sous la gouverne de la Commission. La Commission fonctionnerait généralement de façon collégiale. Je prédis qu'il y aura de graves problèmes si le premier dirigeant a tout ce pouvoir et n'est pas redéuable à la Commission.

Je suis en désaccord avec ce qu'a dit mon très distingué collègue, M. Winogron, au sujet de la disponibilité d'une ouverture. M. Winogron est l'un des fonctionnaires avec

to deal with on the joint task force report. He is a person of great ability and integrity, although I disagree with him on that one particular point.

You have the CEO and the chief commissioner. I think that half-way through drafting the bill, federal officials realized it was a mistake getting into the dual structure. I hope that they will appoint the person to both position, if this bill is passed. You will still have the basic structural problem of what the commissioner is doing.

My next point relates to the joint review. A review by the most self-interested minister in the entire process is no review. I cannot imagine a minister saying, "Gee, I did not pay enough money to Aboriginals in the last three years. This is a disaster."

Next I will deal with regional representation. It was included, but it was taken out. The same bureaucrats who wanted preferred access to jobs on the commission also said that the commission could not leave Ottawa. It is nice work if you can get it. However, claims differ drastically in different parts of the country. To categorically take out the principle of regional representation and insist that offices must be in Ottawa, does not make sense.

Serious issues are involved in the relationship between this body and the courts, and they are spelled out in my legal opinion. They are technical, but they are important. The wrong signals have been given by Bill C-6 about judicial review. These signals basically say, "Here is my chin; hit me." It should have been done more subtly, perhaps following the way it was done in the joint task force report. There is too much of an opening in the bill, inviting courts to second-guess what this body has done.

Senator Austin, there is no question that once the body has decided, with the consent of the parties, that that decision should be final. If there is a non-derogation clause, either the specific takes precedence over the general, or we draft a non-derogation clause to clearly allow that the decision is final. We have no problem with that. That does not obviate our desire to have a non-derogation clause as long as that is clear. Final really is final.

As you might tell from my expedited speech patterns and look of concern, throughout First Nations country there is great concern about how this process will conclude. There are a number of scenarios. You know our preferred scenario. We want the bill to be withdrawn and go back to the table. This committee has signalled that they would prefer to focus on amendments. The House of Commons committee did a great job in identifying issues and proposing concrete language on a many issues. If all those amendments had been passed, the bill would have been dramatically better than it is. A number of organizations have

lesquels ce fut très plaisir de collaborer au rapport du groupe de travail conjoint. C'est une personne très capable et très intégrée, même si je suis en désaccord avec lui sur ce point particulier.

Vous avez le premier dirigeant et le président de la Commission. Je pense qu'à mi-chemin de la rédaction du projet de loi, les fonctionnaires fédéraux se sont rendu compte que c'était une erreur de se lancer dans la double structure. J'espère qu'ils nommeront la personne aux deux postes, si ce projet de loi est adopté. Vous aurez toujours le problème structurel de base quant aux fonctions du président de la Commission.

Mon point suivant a trait à la révision conjointe. Une révision par le ministre le plus intéressé à l'ensemble du processus n'est pas une révision. Je ne peux m'imaginer entendre un ministre dire: «Mince alors, je n'ai pas versé assez d'argent aux Autochtones au cours des trois dernières années. C'est une catastrophe»!

J'aborderai ensuite la représentation régionale. Elle était incluse, mais elle a été enlevée. Les mêmes bureaucratiques qui souhaitaient un accès préférentiel aux emplois de la Commission ont également déclaré que la Commission ne pourrait pas quitter Ottawa. C'est du bon travail si vous pouvez l'obtenir. Cependant, les revendications diffèrent considérablement dans les différentes régions du pays. Éliminer catégoriquement le principe de la représentation régionale et insister pour que les bureaux soient à Ottawa n'a aucun sens.

De graves problèmes sont impliqués dans la relation entre cet organisme et les tribunaux, et ils sont énoncés dans mon avis juridique. Ils sont techniques, mais ils sont importants. Le projet de loi C-6 a envoyé les mauvais signaux au sujet de la révision judiciaire. Ces signaux disent en gros: «Je vous tends la joue; frappez-moi.» Il aurait fallu le faire d'une manière plus subtile, peut-être en suivant la façon dont cela a été fait dans le rapport du groupe de travail conjoint. Il y a trop d'ouverture dans le projet de loi, en invitant les tribunaux à reconSIDérer ce que cet organisme a fait.

Sénateur Austin, il ne fait aucun doute qu'une fois que l'organisme a décidé, avec le consentement des parties, cette décision devrait être finale. S'il y a une disposition non dérogatoire, ou bien le spécifique à préséance sur le général, ou bien nous rédigeons une disposition non dérogatoire pour annoncer clairement que la décision est finale. Nous n'avons aucun problème avec cela. Cela n'évite pas notre souhait d'avoir une disposition non dérogatoire en autant que cela soit clair. Final signifie vraiment final.

Comme vous pourriez le dire d'après mes paroles accélérées et mon regard inquiet, toutes les Premières nations se préoccupent énormément de l'aboutissement de ce processus. Il y a un certain nombre de scénarios. Vous connaissez notre scénario préféré. Nous souhaitons que le projet de loi soit retiré et que l'on refasse ses devoirs. Votre comité a indiqué qu'il préférerait se concentrer sur des amendements. Le comité de la Chambre des communes a fait un travail remarquable en identifiant les problèmes et en proposant un libellé concret sur de nombreux problèmes. Si tous ces amendements avaient été adoptés, le projet de loi aurait été

submitted specific language. I would think, if it is not presumptuous to say so, that this committee is close to a decision point.

We are concerned that the bill, in its current form, will be rushed through before the end of this session with just minor tinkering. There are some acid tests of absolutely minimum requirements before someone could say that the bill has been substantially improved. There is a movie called *All That Jazz*, where someone says to the Bob Fosse character, "Can you make me a great dancer." He says, "No, but I can make you a better dancer." Can you make this a great bill? You cannot do that by finite amendments at this stage. Can you make this a bill that would satisfy the basic principles of the AFN? Probably not. Can you make this bill a better bill? You could make this bill a better bill, but it would have to deal with issues in a fundamental way, not in a tinkering way, not with just a little lipstick on the pig.

There must be a definitive choice that the criteria will not be arbitrarily exclusionary and that unilateral undertakings will not be excluded. The other problems with criteria have to be addressed.

If there is to be a cap, and our position is there should be no cap, there has to be an improved place for other claims to go, other than oblivion. The Federation of Saskatchewan Indian Nations and many First Nations have said that at least the Red Book promised binding on validity. What happened to that?

Going back to the commission to study and investigate would at least preserve the status quo, but the whole point of this was supposed to be an improvement. If all claims had access to binding on validity, then at least all claimants could potentially see some value in this process. However, if there is no binding on validity, I think the acid test for the Federation of Saskatchewan Indian Nations would not be met.

On the subject of appointments, it cannot be a process of names being submitted and the minister making the decision. The process in the joint task force report is consistent with the process in all modern land claims agreements, and that should be the standard. If you want to find different nuances in how to do that, fine. We are interested in the end, not the means. Simply saying the minister will consult is not enough. The minister consulted us on the joint task force report and you can see what we ended up with. We have not been consulted adequately, as the Assembly of

nettement meilleur que ce qu'il est. Un certain nombre d'organismes ont présenté un libellé précis. J'ose penser, si ce n'est pas présomptueux de le dire, que votre comité est tout près de prendre une décision.

Nous sommes préoccupés par le fait que le projet de loi, dans son libellé actuel, sera adopté précipitamment avant la fin de cette session avec juste quelques retouches mineures. Avant que quelqu'un puisse dire que le projet de loi a été considérablement amélioré, il y a quelques épreuves décisives concernant des exigences absolument minimales. Il existe un film intitulé *All That Jazz*, dans lequel quelqu'un dit au personnage de Bob Fosse: «Pouvez-vous faire de moi un grand danseur?» Il répond: «Non, mais je peux faire de vous un meilleur danseur.» Pouvez-vous faire de ceci un grand projet de loi? Vous ne pouvez pas le faire par des amendements limités à cette étape-ci. Pouvez-vous faire de ce projet de loi un texte qui satisferait les principes de base de l'APN? Probablement pas. Pouvez-vous faire de ce projet de loi un meilleur projet de loi? Vous pourriez en faire un meilleur projet de loi, mais il faudrait aborder les problèmes d'une façon fondamentale, pas avec de simples retouches, pas simplement avec un peu de maquillage pour cacher les imperfections.

Il faut faire un choix définitif à l'effet que les critères ne seront pas arbitrairement restrictifs et que les initiatives unilatérales ne seront pas exclues. Il faut s'attaquer aux autres problèmes concernant les critères.

S'il doit y avoir un plafond, et nous sommes d'avis qu'il ne devrait pas y en avoir, il faut faire une meilleure place pour examiner les autres revendications, en dehors de l'oubli. La Federation of Saskatchewan Indian Nations et de nombreuses Premières nations ont déclaré qu'au moins le livre rouge avait promis une décision exécutoire sur la base sur la validité. Qu'est-il advenu de cela?

Retourner devant la Commission pour une étude et une enquête préserverait au moins le statu quo, mais toute la question de ce projet de loi était supposée être une amélioration. Si toutes les revendications avaient accès à une décision exécutoire sur la base sur la validité, alors au moins tous les revendicateurs pourraient potentiellement constater que ce processus a une certaine valeur. Toutefois, s'il n'y a pas de décision exécutoire sur la base sur la validité, je pense que l'épreuve décisive ne serait pas respectée pour la Federation of Saskatchewan Indian Nations.

Au sujet des nominations, on ne peut pas avoir un processus permettant de soumettre des noms en laissant la décision au ministre. Dans le rapport du groupe de travail conjoint, le processus est conforme à celui que l'on retrouve dans toutes les ententes modernes à propos des revendications territoriales, et ce devrait être la norme. Si vous voulez trouver des nuances différentes dans la manière de le faire, très bien. Ce qui nous intéresse c'est la fin, pas les moyens. Il ne suffit pas de dire simplement que le ministre consultera. Le ministre nous a

First Nations, on the appointment of the existing ICC, despite promises that were made to the contrary.

There must be a serious coming to grips with the issue of delay. There must be a serious coming to grips with the issue of a fair and balanced process in which disclosure obligations are reciprocal. We would hope that there would be some attempt to deal with the structural flaws. A non-derogation clause, if all these other changes were made, would be a plus. However, taking a bill that is fundamentally flawed and adding a non-derogation clause to it, is not acceptable, from our perspective.

To go back to Senator Austin's metaphor about you do not always get a home run, no one over here is expecting a home run. If we could get to first base, then at least we would have something to talk about.

I have to tell you candidly, many First Nations think that, even if it were a bean ball at least we would get to first base. They do not believe they have even that. They have not had a turn at bat. Many First Nations are saying they do not have access to this process. Their claim does not come in here, but they do not know where it goes. Most First Nations know their claim is above the cap and that they will not have access to the tribunal. They are looking at an endless process of delay, sustaining expenses while this is going on. One of the amendments that should be made is that any interest and costs that accrue after the claim is filed should not count against the cap.

Let me just elaborate on one last substantive point. Right now, there is a financial reward to the federal government for delay and a financial penalty for First Nations. The financial reward is once the cap is reached, that is it. Say the cap were \$10 million. You may have an \$11 million claim, but you file for \$10 million. Five years later or 20 years later, when it is settled, all you can ever get is \$10 million. The commission cannot give you any compensation for the lost value of the money over 10 years. They cannot give you \$20 million. By delaying, you have lost all the interest and all the inflation value of the money. You are getting 25 cents on the dollar. What is the pressure on the federal government to ever settle a claim? Meanwhile, the First Nation is running up more litigation costs. You cannot have a process that purports to be fair under those circumstances.

Our plea to you would be not to rush this through at this stage. If there are going to be amendments, a process of amendment should take whatever time is necessary in order for adequate consultation with us and others to ensure that the amendments

consultés au sujet du rapport du groupe de travail conjoint et vous pouvez constater où cela nous a menés. Nous n'avons pas été consultés convenablement, en tant qu'Assemblée des premières nations, au sujet de la nomination à la Conférence circumpolaire inuite (CCI) existante, malgré les promesses qui nous avaient été faites à l'effet du contraire.

Il faut s'attaquer sérieusement au problème du retard. Il faut s'attaquer sérieusement au problème d'un processus équitable et équilibré au sein duquel les obligations de divulgation sont réciproques. Nous aurions espéré qu'il y aurait une tentative pour s'attaquer aux défauts structurels. Une disposition non dérogatoire, si tous ces autres changements étaient effectués, serait un plus. Cependant, à notre point de vue, il n'est pas acceptable de prendre un projet de loi qui est fondamentalement defectueux et de lui ajouter une disposition non dérogatoire.

Pour revenir à la métaphore du sénateur Austin au sujet du fait que vous n'obtenez pas toujours un circuit, personne ici n'espère obtenir un circuit. Si nous pouvions nous rendre au premier but, alors nous aurions au moins un sujet de discussion.

Je dois vous avouer candidement que de nombreuses Premières nations pensent que, même si c'était une balle lestée, au moins nous pourrions nous rendre jusqu'au premier but. Elles ne pensent même pas avoir cela. Elles n'ont même pas eu leur tour au bâton. De nombreuses Premières nations déclarent ne pas avoir accès à ce processus. Leur revendication n'entre pas dans ce processus, mais elles ne savent pas où elle va. La plupart des Premières nations savent que leur revendication dépasse le plafond et qu'elles n'auront pas accès au tribunal. Elles envisagent un processus interminable de retard, en payant les frais pendant que tout cela se déroule. L'un des amendements qui devraient être faits est que tous les intérêts et les coûts qui s'accumulent après le dépôt de la revendication ne devraient pas entrer dans le montant plafonné.

Permettez-moi d'aborder un dernier point de fond. À l'heure actuelle, le retard est payant pour le gouvernement fédéral et pénalise les Premières nations. La récompense financière arrive lorsque le plafond est atteint, c'est tout. Disons que le plafond serait de 10 millions de dollars. Vous pouvez avoir une revendication de 11 millions de dollars, mais vous pouvez uniquement réclamer 10 millions de dollars. Cinq ans plus tard ou 20 ans plus tard, lorsque tout est réglé, tout ce que vous pouvez obtenir c'est 10 millions de dollars. La Commission ne peut pas vous indemniser pour la valeur perdue de l'argent sur 10 ans. Elle ne peut pas vous donner 20 millions de dollars. À cause du retard, vous avez perdu tous les intérêts et toute la valeur de l'argent diminuée à cause de l'inflation. Vous obtenez 25 p. 100 de la valeur. Quelle est la pression exercée sur le gouvernement fédéral pour régler une revendication? Entre-temps, la Première nation subit d'autres frais de contestation. Vous ne pouvez pas avoir un processus qui prétend être équitable dans de telles circonstances.

Notre plaidoyer à votre égard serait de ne pas précipiter l'étude de ce projet de loi à cette étape-ci. S'il doit y avoir des aménagements, un tel processus devrait prendre le temps nécessaire pour tenir des consultations adéquates avec nous et

constitute an improvement. Our fundamental perspective, of course, is that you should go back to the table and get the whole thing right.

I have rushed through to try to give maximum opportunity for questions. I have had, necessarily, by force of time, to be direct, but I hope this has been of some value.

**The Chairman:** In regard to the transition period, do you see anything in this bill that deals with transition?

**Mr. Schwartz:** The joint task force report contemplated a special team to deal with transition. That has not been put in place. The future looks awfully messy. There are three categories of claims: Old system, new system and claims that have nowhere to go in the new system. This will create quite a bureaucratic mess. Issues of transition should be sorted out before any bill is passed.

Amendments to deal with these kinds of issues, including transition, were proposed in the other place.

**Mr. Rolland Pangowish, Director, Lands and Treaties Unit, Assembly of First Nations:** I would mention that it is not explicitly in the task force report, but there were discussions about it. As I said before, we did not know that the task force report was going to be the final report. We thought it was an interim report.

What we were discussing that is not explicitly in the report, was the idea of a transition advisory team, consisting of federal officials, First Nations technical representatives, chiefs, who could be consulted by the independent claims body to assist in sorting out some of the complications. There are at least three streams of claims, and there must be some fair means of dealing with them.

We do have more detailed information on the discussions that took place, but it is not in the report.

**The Chairman:** We have been told, or I have been given to understand, that this bill is a framework for the beginnings of an institution relating to a third order of government. Do you see this bill as the beginning of this institution or the framework for it?

**Mr. Schwartz:** No. This bill was supposed to set up an impartial dispute settlement mechanism. It sets up a mechanism in which the federal government has far too many levers of unilateral control, levers that it can exercise in the context of self-interest. These are supposed to set up an independent body, not a third order of government.

The policy making with respect to this body was supposed to be partnership. The minister said, "Well, I do not agree that First Nations have sovereignty and that we could only pass a bill

avec d'autres pour s'assurer que les amendements constituent une amélioration. Notre point de vue fondamental est évidemment que vous devriez refaire vos devoirs et bien faire les choses.

Je me suis dépêché pour essayer de vous donner le maximum de chances de poser des questions. En raison du temps limité, j'ai dû forcément être direct, mais j'espère que mon exposé aura été utile.

**La présidente:** À propos de la période de transition, voyez-vous quelque chose dans ce projet de loi qui parle de la transition?

**M. Schwartz:** Le rapport du groupe de travail conjoint a envisagé une équipe spéciale pour aborder la transition. Cela n'a pas été mis en place. L'avenir semble horriblement compliqué. Il existe trois catégories de revendications. L'ancien système, le nouveau système et les revendications qui ne peuvent aller nulle part dans le nouveau système. Cela va créer tout un fouillis bureaucratique. Les problèmes de transition devraient être résolus avant de voter un projet de loi.

Des amendements pour s'attaquer à ces genres de problèmes, y compris la transition, ont été proposés à l'autre chambre.

**M. Rolland Pangowish, directeur, Section des traités et des terres, Assemblée des premières nations:** Je dirais que cela ne figure pas explicitement dans le rapport du groupe de travail, mais qu'il y a eu des discussions à ce sujet. Comme je l'ai dit précédemment, nous ne savions pas que le rapport du groupe de travail allait être le rapport final. Nous pensions qu'il s'agissait d'un rapport d'étape.

Ce que nous discutions, qui ne figure pas explicitement dans le rapport, c'était l'idée d'une équipe consultative de transition, composée de fonctionnaires fédéraux, de représentants techniques des Premières nations, de chefs, qui pourraient être consultés par l'organisme indépendant de règlement des revendications pour contribuer à démêler certaines des complications. Il existe au moins trois types de revendications, et il doit y avoir des moyens assez équitables pour les traiter.

Nous avons des renseignements plus détaillés sur les discussions qui se sont déroulées, mais cela ne figure pas dans le rapport.

**La présidente:** On nous a dit, ou c'est ce que j'ai cru comprendre, que ce projet de loi est un cadre pour les débuts d'une institution en rapport avec un troisième ordre de gouvernement. Voyez-vous ce projet de loi comme étant le début de cette institution ou son cadre?

**M. Schwartz:** Non. Ce projet de loi était censé mettre sur pied un mécanisme impartial de règlement des différends. Il met sur pied un mécanisme dans lequel le gouvernement fédéral dispose de bien trop de leviers de contrôle unilatéral, des leviers de commande qu'il peut exercer dans le contexte de son intérêt personnel. Le projet de loi est supposé mettre sur pied un organisme indépendant, pas un troisième ordre de gouvernement.

La formulation de la politique concernant cet organisme était supposée être le partenariat. Le ministre a déclaré: «Eh bien, je ne suis pas d'accord que les Premières nations ont la souveraineté et

with which they agree." Who said that? We never said that we have the right to dictate what is in this bill. What we said was it should be crafted in partnership.

This bill excludes partnership with respect to the final issue of how it will be reviewed. If you have a bill that is so flawed to begin with, and the most self-interested minister will unilaterally review it, how can the case for incrementalism possibly be made? An incremental approach would lead to a system that is basically sound. However, there are some inevitable limitations and we will try to expand its jurisdiction as a result of a joint review. We do not have a system that is fundamentally sound, and we do not have a process for joint review.

**The Chairman:** I would like to thank you all for coming again and for raising these important points and issues. This committee will now go through some heavy negotiations. We will then do a clause-by-clause study, possibly tomorrow night.

I thank you very much for attending and for your undying dedication to assisting this committee in at least trying to come to some sort of agreements on the bill.

The committee continued in camera.

---

OTTAWA, Wednesday, June 11, 2003

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred Bill C-6, to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims to provide for the filing, negotiation and resolution of specific claims and to make related amendments to other acts, met this day at 6:25 p.m. to give consideration to the bill; and clause-by-clause consideration.

**Senator Thelma J. Chalifoux (Chairman)** in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** We will now begin the hearing, but first of all, I would like to congratulate Ms. Dupuis on her appointment as chief commissioner.

Tonight we have the responsibility in this committee to review Bill C-6, to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims to provide for the filing, negotiation and resolution of specific claims and to make related amendments to other acts.

**Ms. Renée Dupuis, Chief Commissioner, Indian Claims Commission:** Joining me at the table is Commissioner Dan Bellegarde, who has been with this commission for the past 11 years, for 4 or which he acted as co-chair. On my left is our commission counsel, Ms. Kathleen Lickers. Behind me we have

que nous pourrions uniquement adopter un projet de loi avec lequel elles sont d'accord.» Qui a dit cela? Nous n'avons jamais dit que nous avions le droit de dicter le contenu de ce projet de loi. Ce que nous avons dit, c'est qu'il devrait être rédigé en partenariat.

Ce projet de loi exclut le partenariat en ce qui concerne la question finale de la façon dont il sera révisé. Si vous commencez avec un projet de loi qui présente tant de lacunes, et si le ministre le plus intéressé le révisera unilatéralement, comment peut-on défendre le bien-fondé d'une réforme graduelle? Une approche graduelle aboutirait à un système fondamentalement sain. Toutefois, il existe quelques restrictions inévitables et nous essaierons d'élargir sa portée suite à une révision conjointe. Nous n'avons pas un système qui est fondamentalement sain et nous n'avons pas un processus de révision conjointe.

**La présidente:** J'aimerais vous remercier tous pour votre présence et pour avoir soulevé ces points et ces problèmes importants. Notre comité va maintenant entreprendre des négociations délicates. Nous ferons ensuite une étude article par article, probablement demain soir.

Je vous remercie infiniment pour votre présence et pour votre éternel dévouement en vue d'aider les membres de notre comité à essayer d'en arriver au moins à une sorte d'ententes à propos de ce projet de loi.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

---

OTTAWA, le mercredi 11 juin 2003

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, qui a été saisi du projet de loi C-6, Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des Premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 18 h 25 pour examiner le projet de loi et en faire l'étude article par article.

**Le sénateur Thelma J. Chalifoux (présidente)** occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente:** Nous allons commencer nos délibérations mais auparavant je tiens à féliciter Mme Dupuis qui a été nommée commissaire en chef.

Ce soir, nous sommes chargés d'examiner le projet de loi C-6, Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des Premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence.

**Mme Renée Dupuis, commissaire en chef, Commission des revendications des Indiens:** Le commissaire Dan Bellegarde, qui est à la Commission depuis 11 ans, dont quatre ans à titre de coprésident, m'accompagne ce soir ainsi que la conseillère de la Commission, Mme Kathleen Lickers. Dans l'auditoire se trouve

all the other commissioners: Commissioner Roger Augustine, Commissioner Sheila Purdy, Commissioner Alan Holman and Commissioner Jane Dickson-Gilmore.

*[Translation]*

Our presentation this evening is based on the experience of the Indian Claims Commission following consultations and discussions we have held with representatives of the Department of Indian Affairs and Northern Development, including Chief Edward John, who played the role of intermediary between the department and First Nations representatives.

Our discussions were useful and enabled us to add to the specific expertise of our commission and the historic work of our commission, which forms the basis of our presentation to you this evening.

*[English]*

That position is outlined in detail in the statement, which was distributed to the members of the committee prior to our presentation. It is not my intention to present that paper to you in its entirety here. I will highlight its elements and answer any questions concerning it.

*[Translation]*

It is important to remind the committee that we have 57 years of history. The federal government has made efforts to find a solution to this important challenge, that is, specific claims.

This modern process traces its roots to 1946, when the government of the day struck a special joint committee on the House and of the Senate to investigate the administration of Indian affairs.

*[English]*

As part of its final report in 1948, this committee recommended the creation of an independent and administrative tribunal to adjudicate on Indian claims and grievances. Although no such body resulted from those recommendations, the government continued to contemplate the creation of this or a similar body. Finally, in the wake of the Oka crisis in 1990, the current Indian Claims Commission was established under the Inquiries Act to investigate and make recommendations on claims brought before it.

The commission is now in its 12th year as an interim measure. Over its lifespan, we have recommended the establishment of the sort of independent claims body contemplated by the special joint report of 1948, and this commission has been consistent in repeating its recommendation that we need some form of independent, permanent body to address these specific claims.

Insofar as the Indian Claims Commission's position is informed by our experience with claims and our consultations on and analysis of Bill C-6, an equally compelling influence on

tous les autres commissaires: le commissaire Roger Augustine, la commissaire Sheila Purdy, le commissaire Alan Holman et la commissaire Jane Dickson-Gilmore.

*[Français]*

Les propos que nous allons vous présenter ce soir découlent de l'expérience de la Commission des revendications des Indiens suite aux consultations et aux discussions que nous avons eues avec des représentants du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, y compris avec le chef Edward John qui faisait le lien entre le ministère et les représentants des Premières nations.

Les discussions que nous avons eues ont été utiles et nous ont permis de d'apporter un complément à l'expertise particulière de notre commission et à l'historique des travaux de notre commission, sur lesquels on s'appuie pour vous présenter cette position ce soir.

*[Traduction]*

Cette position est énoncée dans notre mémoire qui a été remis aux membres du comité avant notre comparution. Je n'ai pas l'intention de vous lire l'ensemble de ce document. Je n'en présenterai que les points saillants et je répondrai à vos questions à son sujet.

*[Français]*

Il nous semble important de rappeler à votre comité le fait que nous avons 57 ans d'histoire. Des efforts ont été faits par le gouvernement fédéral pour essayer de trouver une solution à ce qui est un défi important, c'est-à-dire les revendications particulières.

Cette histoire a commencé dans son époque moderne en 1946 alors qu'un comité conjoint de la Chambre et du Sénat avait été mis sur pied pour faire une enquête sur l'administration des affaires indiennes.

*[Traduction]*

Dans son rapport final, en 1948, le comité mixte recommandait la création d'un tribunal administratif indépendant chargé de l'adjudication des griefs et des revendications des Indiens. Cette recommandation n'a pas été mise en oeuvre, mais le gouvernement a continué d'envisager la création d'une commission ou d'une instance semblable. Enfin, c'est dans la foulée de la crise d'Oka en 1990, l'actuelle Commission des revendications des Indiens a été établie, la Loi sur les enquêtes lui conférant le pouvoir de faire enquête et de présenter des recommandations sur les revendications dont elle serait saisie.

La Commission entame sa 12<sup>e</sup> année sous une forme provisoire. Pendant cette période, nous avons recommandé l'établissement du genre d'instances indépendantes préconisées dans le rapport du comité mixte spécial de 1948 et la Commission n'a cessé de répéter qu'il était indispensable qu'un organisme permanent indépendant s'occupe des revendications particulières.

La position de la Commission des revendications des Indiens repose sur son expérience en matière de revendications, sur ses consultations sur le projet de loi C-6 et sur l'analyse qu'elle a faite

that position is the unique position occupied by the commission within the claims arena. As an independent body charged with the mandate of inquiring into and assisting in the mediation of specific claims that have been rejected by the Department of Indian Affairs, the ICC must at all times preserve its neutrality and objectivity in regard to the parties and interests that may come before it.

#### [Translation]

I would like to stress on this particularly important part of our mandate, that is, the commission's neutrality and objectivity. It is important that we deal objectively with the government and First Nations in considering specific claims.

#### [English]

We cannot advocate for either First Nations or governments, rather, we must advocate for a process for responding to claims that is rational, ethical and fair to all parties. It is in that spirit that we appear before you today. It is the position of the Indian Claims Commission that in order to be an effective instrument of social justice for all Canadians, an independent claims body must be based upon fundamental principles.

These principles will be articulated through a body that is independent, has the authority to make binding decisions, constitutes a viable alternative to litigation to the parties, recognizes and upholds the right of First Nations to provide oral testimony of their history, provides mechanisms for alternative dispute resolution, ensures access to justice, ensures access to information, and finally, ensures the primacy of the fiduciary duty between First Nations and the federal Crown.

#### [Translation]

The principle of independence lies at the heart of the issue. Our position is that an organization like this one can only be genuinely independent if it does not depend on an outside authority, be it a department or a minister, to fulfil its mandate. But independence means much more than that for an organization dealing with such claims. In our opinion, such an organization must also be impartial, neutral, objective and fair in its procedures.

#### [English]

We believe that if the new centre envisaged by the Bill is to be successful, it is vital that this principle of independence be both real and apparent to the public and the parties. Those who seek its services can realize this imperative through consultation on appointments to the commission and tribunal, as well as through the confirmation of an authority for the centre to compel proper

de ce projet de loi. Or, la position de la Commission subit une influence inévitable, à savoir la position de choix qu'elle occupe dans le domaine des revendications. La Commission est un organisme indépendant dont le mandat est de faire enquête et de favoriser la médiation de revendications particulières, rejetées par le ministère des Affaires indiennes. À ce titre, la Commission doit en tout temps préserver sa neutralité et son objectivité à l'égard des parties et des intérêts qui s'adressent à elle.

#### [Français]

J'insiste sur cet aspect, particulièrement important, du mandat de la Commission de préserver sa neutralité et son objectivité de manière à être capable d'effectuer avec l'objectivité que le gouvernement et les Premières nations méritent le traitement des revendications particulières.

#### [Traduction]

Nous ne pouvons défendre ni les Premières nations ni les gouvernements, mais nous pouvons préconiser un processus de règlement des revendications rationnel, éthique et juste pour toutes les parties. C'est dans cet esprit que nous comparaissions aujourd'hui. La Commission des revendications des Indiens estime que tout organisme indépendant de règlement des revendications qui veut être un instrument efficace de justice sociale pour tous les Canadiens, doit s'appuyer sur des principes fondamentaux.

Ces principes seront ancrés dans cet éventuel organisme, lequel sera indépendant et aura le pouvoir de prendre des décisions exécutoires, ce qui constituera une solution de rechange viable au recours en justice. Il devra reconnaître et favoriser le droit des Premières nations de donner des témoignages oraux de leur histoire; il devra mettre en place des mécanismes favorisant le règlement extrajudiciaire des différends, garantir l'accès aux tribunaux, garantir l'accès à l'information, et enfin, garantir la suprématie de l'obligation fiduciaire qui lie le gouvernement fédéral aux Premières nations.

#### [Français]

Le principe de l'indépendance est au coeur de la question. Notre position est à l'effet que la véritable indépendance d'un organisme comme celui-là suppose qu'il ne soit pas dépendant d'une autorité extérieure que ce soit un ministère ou un ministre pour la validité de son activité. Dans le contexte d'un organisme qui s'occupera des revendications, l'indépendance requiert plus que cela. Il requiert selon nous des qualités comme l'impartialité, la neutralité, l'équité procédurale et l'objectivité.

#### [Traduction]

Nous pensons que le succès du centre prévu dans le projet de loi passe par ce principe d'indépendance, réelle et apparente, aux yeux du public et des diverses parties prenantes. Les clients du centre pourront vérifier qu'il en est ainsi si des consultations sont menées sur les nominations prévues à la Commission et au tribunal, et si l'on donne au centre le pouvoir de faire exécuter les

action and adherence to the processes. At this point I must state that a precedent of consultation was established when the original appointments to this commission were made in 1992.

*[Translation]*

If the process is to be fair, an independent organization must have the authority to make binding decisions.

*[English]*

It is imperative that this authority applies not only to the determination and execution of outcomes, but to the process by which those outcomes are reached. It has been the experience of the commission that parties will sometimes impede the process through delays or the erection of unreasonable and unnecessary barriers. These actions not only frustrate the parties, but also undermine the credibility of the commission. Given the power granted to the minister by the bill to control when and if the commission and tribunal can act, the credibility and efficacy of the new centre may be similarly at risk.

*[Translation]*

The third principle we would like to bring to your attention deals with the ability of the organization to keep and maintain control over its own procedures, which would enable the new centre to offer a viable alternative to the courts. The centre must be perceived by all parties, including First Nations, as being an efficient organization whose work is speedy and its decisions final.

*[English]*

The bill recognizes and incorporates the inclusion of oral history as a valid and important source of evidence and information about a claim and reinforces the experiences of the commission, as well as the courts, in this regard. This is a positive step that bolsters the fairness, fullness and finality of the new centre's processes.

The need for alternative dispute resolution processes constitutes a further important aspect of the claims process. These processes must be fully resourced in human and monetary terms to be effective and accessible for all the parties. In the absence of adequate resources, such alternatives will be more illusory than real and will do little to encourage the cost efficiency, validity and finality of the new centre's processes. Access to justice must characterize the new centre and its processes. A First Nation must have reasonable access to the claims process in order to ensure justice is both done and seen to be done.

The gathering of oral evidence and the provision of necessary funding are important to First Nations' participation in the process. We are concerned about the resource limitations, both specified and anticipated, which characterize access to justice in the bill. In particular, we are concerned about the restrictions

mesures qui s'imposent et de faire respecter le déroulement des procédures. Ici, je tiens à dire que ce genre de consultations a un précédent, car c'est ainsi qu'on a procédé en 1992 lors des premières nominations à la Commission.

*[Français]*

L'autorité d'un organisme indépendant de rendre des décisions obligatoires est nécessaire selon nous pour assurer un processus juste.

*[Traduction]*

Il est impératif que cet organisme ait le pouvoir non seulement de prendre des décisions et de les exécuter, mais également de décider des méthodes de règlement des différends. La Commission a constaté qu'il arrive parfois que les parties entravent le processus en le retardant ou en dressant des obstacles déraisonnables et inutiles. Cela occasionne des frustrations pour les parties, certes, mais cela mine également la crédibilité de la Commission. Étant donné que le projet de loi prévoit que le ministre peut décider des interventions de la Commission et du tribunal, la crédibilité et l'efficacité du nouveau centre risquent d'être aussi mises en cause.

*[Français]*

Le troisième principe concerne la capacité de garder et d'avoir le contrôle sur son processus ce qui permettra au nouveau centre d'offrir une alternative viable aux procédures judiciaires. Le centre doit être vu par toutes les parties y compris par les Premières nations comme un centre qui est efficace, expéditif et final.

*[Traduction]*

Le projet de loi reconnaît et intègre l'histoire orale qui est source importante et bien fondée de témoignages et de renseignements sur les revendications. Ce faisant, on reconnaît l'expérience de la Commission de même que celle des tribunaux à cet égard. C'est une étape positive qui favorise la justice, l'intégrité et la finalité des processus qui suivra le nouveau centre.

Un autre aspect important du processus de règlement des revendications est le fait de pouvoir compter sur d'autres formes de règlement extrajudiciaire des différends. Ces processus doivent pouvoir compter sur les ressources humaines et financières qui leur permettront d'être efficaces et accessibles par toutes les parties. À défaut, ces autres mécanismes seront plus illusoires que réels et c'est la rentabilité, le bien-fondé et la finalité des processus du nouveau centre qui vont en pâtrir. Le nouveau centre et ses processus doivent être synonymes d'accès à la justice. Une Première nation doit avoir un accès raisonnable au processus de règlement des revendications afin que non seulement justice soit faite mais qu'elle soit aussi perçue comme l'étant.

Il est important, pour que les Premières nations participent au processus, de pouvoir compter sur des témoignages oraux et des ressources financières adéquates. Au nom de l'accès à la justice, nous nous inquiétons des limites, spécifiées ou anticipées, financières imposées. En particulier, nous nous inquiétons du

imposed on the tribunal by the financial cap and the unknown prescribed limits to funding, which may impede access to justice under the proposed legislation.

Full and fair participation in the claims process presumes that parties will have equal access to evidence, including that which may be found in government documents.

#### [Translation]

Access by First Nations to government claims documentation is, in our view, a question of justice and efficiency. It is the only way of giving First Nations the opportunity to build their case, to prepare effectively and to participate fully in the process as an equal partner.

#### [English]

It enables the First Nations to be better prepared and participate in the process in a full and fair action. We are pleased that the bill introduces fiduciary obligations as an element of the type of claims First Nations may bring forward. However, we are concerned that this constitutional principle is in danger of being compromised by transferring responsibility for some elements of claims to provincial governments, which would diminish the federal responsibilities. On the basis of our experience of the past 12 years, the commission believes that in dealing with the issues and substance of First Nations specific claims, the eight principles outlined and described here constitute the minimum standards that must be met to achieve a fair, just and final claims process.

As an independent neutral body, it is not our place to articulate the precise wording or provisions that will see this standard attained or surpassed. To those who look carefully and through the lens of a principled perspective, the degree to which the centre envisaged by the bill approximates those principles is clear. We encourage the committee to adopt this perspective and apply it to your consideration of the proposed legislation.

#### [Translation]

Since the commission is neutral, it is not up to us to determine the specific wording of the bill.

#### [English]

While the bill has some positive qualities, including the creation of a completely independent tribunal, the emphasis on alternative dispute resolution, the inclusion in the proposed legislation of fiduciary obligation, the inclusion of oral history in the claims process and a mandatory review process, the bill is flawed by some problematic elements. These include those portions of the bill where the principles of independence, the authority to make binding decisions, access to justice, the primacy of the fiduciary obligation and the review, which is not on its face inclusive of all parties, are found wanting. We have outlined these strengths and weakness in detail in our formal written statement.

plafond financier imposé au tribunal et de l'absence de ressources financières connues, car de telles dispositions législatives pourraient entraver l'accès à la justice.

Une participation équitable et à part entière dans le processus de règlement des revendications signifie que toutes les parties auront un accès égal aux témoignages, y compris ceux qui figurent dans les documents du gouvernement.

#### [Français]

L'accès par les Premières nations à la documentation gouvernementale en matière de revendications est pour nous une question de justice et d'efficacité. C'est la seule façon de permettre à une Première nation de bien monter son dossier, de bien se préparer et de participer à l'intérieur de ce processus d'une manière complète et égale avec un statut égal.

#### [Traduction]

Cela permet aux Premières nations de mieux se préparer et de participer pleinement et équitablement au processus. Nous sommes ravis que le projet de loi prévoit que les Premières nations pourront présenter une revendication en invoquant l'obligation fiduciaire. Toutefois, nous craignons que ce principe constitutionnel risque d'être dilué si l'on transfère la responsabilité de certains éléments de la revendication aux gouvernements provinciaux, car cela réduirait la responsabilité fédérale. Forte d'une expérience de 12 ans, la Commission estime que pour les litiges et la teneur des revendications particulières des Premières nations, les huit principes énumérés et décrits ici sont un minimum qu'il faudra réunir si l'on veut que le processus de règlement des revendications soit juste et irrévocable.

Nous sommes un organisme indépendant et neutre et il ne nous revient pas de proposer un libellé ou des dispositions précises pour respecter ou dépasser cette norme. Si vous examinez le projet de loi sous cet angle, vous pouvez vérifier jusqu'à quel point le centre envisagé dans le projet de loi tient compte de ces principes. Nous encourageons le comité à adopter ce point de vue et à l'appliquer à son examen du projet de loi.

#### [Français]

Le caractère de neutralité qu'est celui de la Commission fait en sorte qu'il ne nous appartient pas d'établir quelle devrait être la phraséologie exacte de ce qui serait dans le projet de loi.

#### [Traduction]

Le projet de loi a certes des aspects positifs, y compris la création d'un tribunal complètement indépendant, l'importance accordée à un autre mode de règlement des différends, l'inclusion de l'obligation fiduciaire et de l'histoire orale dans le processus de revendications ainsi qu'un processus d'examen obligatoire, mais il comporte aussi de graves lacunes. Ainsi, les parties du projet de loi qui posent problème se rapportent aux principes d'indépendance, au pouvoir de rendre des décisions exécutoires, à l'accès à la justice, à la primauté de l'obligation fiduciaire et à l'examen qui ne regroupe pas toutes les parties. Dans notre mémoire écrit, nous avons souligné ses points forts et ses points faibles.

It is important to understand that while both positive and negative aspects characterize the bill, there is one reality that may undermine the former and exacerbate the latter.

**The Chairman:** I have to apologize. The Senate has just resumed sitting, so we are obliged to adjourn for five or ten minutes because we have not been given permission to meet while the Senate is sitting. This is just another added issue that we have to look at.

The committee was suspended.

---

The committee resumed.

**The Chairman:** Ms. Dupuis, please continue.

**Ms. Dupuis:** There must be adequate dollars available for settling claims. In the absence of monetary resources, the claims process will be undermined, agreements will not be final and social justice will be compromised.

Our goal, and our obligation, has been to achieve social justice through a fair, just and equitable claims process. We believe that a process that clearly articulates the principles we have outlined here will have the greatest potential to achieve social justice for all Canadians.

[*Translation*]

Social justice certainly lies at the heart of specific claims settlements. These cases affect people's lives and their communities. This is probably the most important reason why we need an independent process to give First Nations the opportunity to be heard fairly.

[*English*]

We are aware that representatives of the Assembly of First Nations and the Minister of Indian Affairs have appeared before you. We would like to offer our assistance to the committee in clarifying certain matters that were raised during the questioning of the minister.

Under the current process, the Indian Claims Commission is mandated under the Inquiries Act to review the basis of the minister's decision to reject a claim on the grounds that there is no outstanding lawful obligation. Our findings and recommendations are the result of a thorough investigation, which includes oral history. They do not result from meetings between the parties. They require the cooperation of all sides. Where necessary, we have the right to subpoena, a right we have never had to exercise. Nevertheless, First Nations will not have the option of an independent review of the minister's position on the validity of claims of any size.

Il est important de comprendre que si ce projet de loi comporte effectivement des aspects positifs et négatifs, un seul fait peut en compromettre les aspects positifs et en exacerber les aspects négatifs.

**Le président:** Toutes nos excuses. Le Sénat vient de reprendre sa séance et nous sommes obligés de lever la séance pendant cinq à dix minutes, parce que nous n'avons pas eu la permission de siéger en même temps que le Sénat. Ce n'est qu'un autre des problèmes auxquels nous sommes confrontés.

La séance est suspendue.

---

Le comité reprend ses travaux.

**Le président:** Madame Dupuis, vous pouvez continuer.

**Mme Dupuis:** Il doit y avoir suffisamment d'argent pour régler les revendications. En l'absence de ressources financières, le processus de revendications sera affaibli, les ententes ne seront pas finales et la justice sociale sera compromise.

Nous avons pour objectif et obligation de parvenir à la justice sociale dans le cadre d'un processus de revendications juste et équitable. Nous estimons qu'un processus qui énonce clairement les principes dont nous avons parlé sera le plus susceptible d'assurer la justice sociale pour tous les Canadiens.

[*Français*]

La justice sociale est certainement au cœur des règlements des revendications particulières. Ce sont des questions qui impliquent la vie des gens, la vie des individus, la vie des communautés. Nous croyons que c'est probablement l'élément le plus important qui nous amène à croire en la nécessité d'un processus indépendant permettant aux Premières nations de se faire entendre de manière juste.

[*Traduction*]

Nous savons que des représentants de l'Assemblée des premières nations et du ministre des Affaires indiennes ont comparu devant vous. Nous aimerais aider le comité en lui apportant certaines précisions à des questions soulevées au cours de votre entretien avec le ministre.

Dans le cadre de la procédure actuelle, la Commission de revendications des Indiens est mandatée par la Loi sur les enquêtes pour examiner les motifs qui ont amené le ministre à rejeter une revendication parce qu'aucune obligation juridique existe. Nos constatations et nos recommandations résultent d'une enquête approfondie, notamment sur l'histoire orale. Elles ne proviennent pas de rencontres entre les parties. Il faut la coopération de tous les intéressés. Au besoin, nous pouvons assigner quelqu'un à comparaître, mais nous ne l'avons jamais fait. Les Premières nations n'auront toutefois pas la possibilité d'obtenir un examen indépendant de la position du ministre sur la validité des revendications, peu importe leur importance.

First Nations who value their claim within \$7 million have the option of proceeding to the tribunal for a binding decision. I am also aware that the minister stated his belief that a stronger tribunal would exist if there were no financial limits on claims settlement.

Thank you for the opportunity to present our views on the proposed legislation to your committee.

**Senator Austin:** What has been the experience of the commission with respect to the use of subpoena? You have never had to actually subpoena a witness or a document; is that correct?

**Ms. Dupuis:** Yes.

**Senator Austin:** Is the fact that you had the power to do so the reason you did not have to actually do it, or has it mattered at all in terms of gathering evidence?

**Ms. Dupuis:** When we speak of the need for power to compel the parties, it refers to our experience of having the power to subpoena. I believe it is an incentive for the parties to move on.

**Mr. Daniel Bellegarde, Commissioner, Indian Claims Commission:** I was anxious to test the limits of subpoena powers; however, I was dissuaded by legal minds. There was an instance when we requested the presence of an expert witness. We wanted to be able to say that if we did not receive the expert's testimony, we might be forced to use our subpoena powers. We have had cooperation from both parties during our inquiries, within the limits of their existing resources.

Subpoena powers have been there, and the ability to provide compellability in an inquiry is important to the operation of a commission.

**Senator Austin:** I will assume that the existence of the powers has helped the work of the commission, and it helps when you do not have to use them.

We see the division of the functions in the bill into a facilitation process under the commission and then an adjudication process under the tribunal; do you think that dichotomy will be workable? Do you think the model of the present bill will facilitate the parties being brought together face to face? In the one instance, they can move to a tribunal by agreement. What is your view?

**Ms. Dupuis:** I would say that the experience of this commission in mediation and facilitation, bringing the parties together, is very telling, in that it helps some parties to reach agreements, to settle some of these claims. It is not the fact that the commission has the power, the authority, the resources to do that; it is the perspective of the commission. In the bill we see a clear indication. We agreed that alternative dispute resolution is an important mechanism that can be introduced into this process. We have experienced that and we think it can be expanded, and that is an important role for the new commission.

Les Premières nations qui estiment leur réclamation à près de 7 millions de dollars peuvent demander une décision exécutoire au tribunal. Je sais aussi que le ministre estime que le tribunal serait renforcé si le règlement financier des revendications n'était pas plafonné.

Nous vous remercions de l'occasion qui nous a été donnée de présenter notre point de vue sur le projet de loi.

**Le sénateur Austin:** La Commission a-t-elle déjà eu recours à l'assignation à comparaître? Vous n'avez jamais assigné à comparaître un témoin ni exigé la production d'un document, n'est-ce pas?

**Mme Dupuis:** En effet.

**Le sénateur Austin:** Est-ce parce que vous aviez le pouvoir de le faire que vous n'avez jamais eu à l'exiger, ou est-ce que cela a eu une quelconque importance, pour vous permettre de recueillir des témoignages?

**Mme Dupuis:** Quand nous parlons de la nécessité d'avoir le pouvoir de contraindre les parties, c'est en raison de notre expérience en la matière. Je crois que cela encourage les parties à faire des progrès.

**M. Daniel Bellegarde, commissaire, Commission des revendications des Indiens:** J'aurais bien voulu mettre à l'essai nos pouvoirs d'assignation mais des juristes m'en ont dissuadé. Dans un cas, nous avions demandé la présence d'un témoin expert. Nous aurions voulu dire que si nous n'obtenions pas le témoignage de l'expert, nous serions forcés de nous servir de nos pouvoirs d'assignation. Pendant nos enquêtes, nous avons eu la collaboration des parties, dans la limite de leurs ressources.

Les pouvoirs d'assignation existent et la capacité de contraindre quelqu'un, dans le cadre d'une enquête, est important pour qu'une commission obtienne des résultats.

**Le sénateur Austin:** Je présume que l'existence de ces pouvoirs a contribué au travail de la Commission et qu'il est bon de ne pas avoir à y recourir.

Dans le projet de loi, les fonctions sont réparties entre un processus de médiation, pour la Commission, et un processus d'arbitrage, pour le tribunal. Pensez-vous que cette division sera réalisable? Pensez-vous que le modèle proposé dans le projet de loi encouragera les parties à négocier face à face? Dans certains cas, elles peuvent s'entendre pour s'adresser à un tribunal. Qu'en pensez-vous?

**Mme Dupuis:** Je dirais que dans le domaine de la médiation et du rapprochement des parties, l'expérience de notre Commission est très révélatrice puisqu'elle aide parfois les parties à s'entendre, à régler certaines des revendications. Ce n'est pas le fait que la Commission ait le pouvoir, l'autorité ou les ressources voulus pour le faire; c'est plutôt la démarche de la Commission. Dans le projet de loi, c'est clair. Nous convenons que le règlement extrajudiciaire des différends est un mécanisme important qui doit faire partie du processus. Nous en avons eu l'expérience et nous pensons qu'on peut l'élargir, et que c'est un rôle important pour la nouvelle Commission.

I see the benefit of an adjudication mechanism, because at some point — it could be at the outset or in the middle of a very specific issue or a larger, more substantive issue — after having exhausted all alternatives, the commission will come to the conclusion that we have to have somebody who makes a final decision on an issue. It is a combination that is workable, and there are examples in other areas in this society where we have a combination of adjudication and facilitation.

**Senator Austin:** Can you give us your view of the funding issue? You were saying that access to research funding was one of the most difficult areas in achieving claims settlement and your funding comes from the departmental budget.

**Ms. Dupuis:** I might ask Ms. Lickers to respond.

**Senator Austin:** The larger question is what have been the problems in achieving adequate research funding for the Indian Claims Commission? I would like to know how it is set up today.

**Ms. Kathleen Lickers, Counsel, Indian Claims Commission:** The Indian Claims Commission from its inception has never had a mandate to manage or distribute funding. The First Nations who are accessing the commissions' process as an alternative to litigation access that money through the Department of Indian Affairs. It is been our experience in the 12 years in which we have been operating that First Nations are under-resourced in the preparation of their claims and in the means by which they can present their claims, be that the retaining of legal counsel, the retaining of experts or their own time in researching and preparation of a claim, even once it comes before the commission. You have to understand that by the time the First Nation appears before the commission, a lot of work and years have transpired. You are talking about accessing funding in a process that is inadequately resourced.

**Senator Austin:** I want to be clear that a First Nations claimant is obtaining funds to research the validity of its claim from the department directly. The department has decided that there is some validity to the claim and is willing to provide funding for the research?

**Ms. Lickers:** That is right. I would like to add that it has been the commission's experience that on a question of the commission's mandate to proceed into an area of inquiry, where the minister does not agree with the commission's decision on that mandate, First Nations have not been funded to participate.

**Senator Austin:** What is the funding process in Bill C-6? Is it the same, that the First Nation claimant has to go to the department for its initial research funding, or can it now go to the commission, which will have funds to supply?

**Ms. Lickers:** The commission that is contemplated under the centre has a funding mandate and First Nations will approach that commission for funding dollars, both for research and participation in the process.

Je vois l'utilité du mécanisme d'arbitrage, parce qu'à un moment donné — ce peut-être au début ou au milieu d'une question très précise ou très importante — quand on a épuisé toutes les possibilités, la Commission en arrivera à la conclusion que quelqu'un doit trancher. C'est une combinaison réalisable et ailleurs dans la société, on en voit d'autres exemples.

**Le sénateur Austin:** Que pensez-vous de la question du financement? Vous dites que l'accès à des fonds de recherche était ce qui entraînait le plus, entre autres, le règlement des revendications et que vos ressources financières proviennent du budget du ministère.

**Mme Dupuis:** Je vais demander à Mme Lickers de vous répondre.

**Le sénateur Austin:** Je veux savoir, en fait, quels problèmes vous avez eus pour obtenir suffisamment de fonds de recherche à la Commission. J'aimerais savoir ce qu'il en est aujourd'hui.

**Mme Kathleen Lickers, conseillère juridique, Commission des revendications des Indiens:** Dès sa création, la Commission n'a jamais eu le mandat de gérer ou d'affecter des fonds. Les Premières nations qui participent au processus mis en place par la Commission pour régler les litiges sont subventionnées par le ministère des Affaires indiennes. Depuis 12 ans que la Commission existe, les Premières nations manquent de ressources financières pour préparer leurs revendications et pour décider de leur mode de présentation, que ce soit pour retenir les services d'un avocat ou d'experts, ou pour consacrer leur propre temps à la recherche et à la préparation d'une revendication, même une fois devant la Commission. Il faut comprendre que lorsqu'une Première nation comparaît devant la Commission, beaucoup de travail a déjà été fait et des années ont passé. On parle d'accès au financement alors que les ressources sont déjà insuffisantes.

**Le sénateur Austin:** J'aimerais que l'on me dise bien clairement que le revendicateur d'une Première nation obtient directement du ministère des fonds pour effectuer des recherches sur le bien-fondé de sa revendication. Le ministère a décidé que la revendication a un certain fondement et il est disposé à financer ces recherches?

**Mme Lickers:** C'est exact. Je tiens à ajouter que, selon l'expérience de la Commission, lorsque la Commission a pour mandat d'intervenir dans une enquête, alors que le ministre n'est pas d'accord avec la décision prise par la Commission au sujet de ce mandat, la participation des Premières nations n'a pas été subventionnée.

**Le sénateur Austin:** Quel processus de financement prévoit le projet de loi C-6? Est-il le même? Le revendicateur de la Première nation doit-il tout d'abord passer par le ministère pour faire financer sa recherche ou peut-il désormais faire appel à la Commission, qui pourra lui verser de l'argent?

**Mme Lickers:** La Commission envisagée dans le cadre du Centre dispose d'un pouvoir de financement et les Premières nations pourront faire appel à la Commission, aussi bien pour financer la recherche que la participation au processus.

**Senator Austin:** Does that have any relationship to the cap?

**Ms. Lickers:** It is not related to the financial cap on the tribunal. There will be prescribed limits for the operating dollars of the centre itself.

**Senator Austin:** The cost of that research will not be deducted from any award the tribunal might make within the cap?

**Ms. Lickers:** The legal costs and interest that go toward the final settlement of the tribunal will be borne by the First Nation. That is not the commission's process. The commission is not making determinations that are final and binding.

**Senator Sibbston:** I would like to focus on a comment that Ms. Dupuis made in her presentation that dealt with parties impeding the process and erecting barriers. Can you tell us quickly what is the process? I am a lawyer and I know the court process. I have also been on a human rights tribunal and I know that process. Is your process similar, in the sense of it taking some time to get to the commission, but once you are there, you can count on a process that will begin and end on a timetable agreeable to the parties?

**Ms. Dupuis:** The actual Indian Claims Commission process is a review process, because we operate once a claim has been rejected by the Department of Indian Affairs. The First Nation comes before this commission and makes a request for an investigation on the rejection. Then we conduct an inquiry whereby the First Nation is invited to participate with Canada in defining the issues in this claim. Our counsel sits with the parties' counsel to work out the issues into which a panel of commissioners will inquire. The panel goes into that First Nation community and hears from the First Nation witnesses, be it elders, citizens, younger people or experts. Oral evidence gathered in the community from elders is not subject to cross-examination, while expert evidence is. After the evidentiary record is closed, the next stage is written submissions by the First Nation on the issues, reply from Canada on its position, reply from the First Nation on Canada's answer, and then we conduct an oral session where counsel will make their legal arguments before the panel, followed by deliberations, the writing of a report and a recommendation from the panel to the Minister of Indian Affairs.

**Senator Sibbston:** Do you see the process in the bill as a more sophisticated or upgraded process that will eventually be in place? Are you not a small unit, and is not this whole commission and tribunal process being upgraded, better financed and given more capability? Does this Bill provide for an upgraded process that will deal with claims more expeditiously?

**Le sénateur Austin:** Y a-t-il un rapport avec le plafonnement?

**Mme Lickers:** Ce n'est pas lié au plafond financier auquel est assujetti le Tribunal. Des limites établies s'appliqueront au budget de fonctionnement du Centre.

**Le sénateur Austin:** Le coût de ces recherches ne sera pas déduit des indemnités que pourra accorder le Tribunal à partir de l'enveloppe dont il dispose?

**Mme Lickers:** Les frais juridiques et les frais d'intérêt permettant d'aboutir au règlement final décidé par le Tribunal seront assumés par la Première nation. Il ne s'agit pas ici du processus de la Commission. La Commission ne rend pas de décisions finales et exécutoires.

**Le sénateur Sibbston:** J'aimerais revenir sur un commentaire formulé par Mme Dupuis dans son exposé lorsqu'elle disait que les diverses parties entraînant le processus et dressaient des obstacles. Pouvez-vous nous dire brièvement quel est ce processus? Étant avocat, je connais les instances judiciaires. J'ai déjà siégé également à un tribunal des droits de la personne et je connais le processus qui s'y rattache. Votre processus est-il de même nature, à savoir qu'il faille attendre un certain temps avant que l'affaire n'aboutisse devant la Commission mais que, une fois cette étape franchie, les intéressés peuvent compter sur un processus qui, du début à la fin, se déroulera selon un calendrier qui conviendra aux diverses parties?

**Mme Dupuis:** Le processus actuel de la Commission des revendications des Indiens est un processus d'examen, étant donné que nous intervenons une fois qu'une revendication a été rejetée par le ministère des Affaires indiennes. La Première nation comparaît devant cette Commission et demande à ce que ce refus soit examiné. Nous menons alors une enquête dans le cadre de laquelle la Première nation est invitée à participer avec le Canada à la définition des enjeux qui concernent la revendication. Notre avocat, de concert avec celui des parties, décide des questions sur lesquelles se penche un groupe de commissaires. Le groupe se rend sur les lieux y tenir des entrevues avec des témoins, qu'il s'agisse d'aînés, de citoyens, de jeunes ou d'experts. Les témoignages oraux réunis dans la collectivité auprès des anciens ne sont pas assujettis au contre-interrogatoire, contrairement à ceux des témoins experts. Une fois ces témoignages réunis, nous passons à l'étape des mémoires écrits par des représentants de la Première nation, de la réplique du Canada qui explique sa position et de la réponse de la Première nation à la position du Canada; après quoi, nous menons une séance de vive voix durant laquelle les avocats font valoir leurs arguments juridiques aux commissaires. Cette étape est suivie de délibérations, de la rédaction d'un rapport et de la formulation d'une recommandation par les commissaires au ministre des Affaires indiennes.

**Le sénateur Sibbston:** Pensez-vous que le processus prévu dans le projet de loi sera plus perfectionné ou meilleur? N'êtes-vous pas une entité de petite taille? Cette Commission et ce tribunal ne visent-ils pas à améliorer le processus, à mieux le financer et à le rendre plus performant? Ainsi, le projet de loi n'a-t-il pour effet d'aboutir à un processus amélioré qui permettra de régler les revendications de façon plus rapide et efficace?

**Ms. Dupuis:** We have argued for an independent, permanent body to deal with specific claims. We think that this Bill presents positive elements, although some elements are more problematic for us. At this point, we could not say that it will be a more efficient process. We cannot give you that answer, but you have to appreciate that as a neutral body, as a royal commission of inquiry, where we hear from Canada and First Nations, we have to be careful to maintain our actual work and our actual state of business with these parties. We have a position of neutrality to maintain.

**Senator Stratton:** One concern with respect to this bill that has been expressed on many occasions is that there are no time limits for going through the process. How would you reassure us that the process will speed up rather than slow it down, which is the perception?

**Mr. Bellegarde:** The question of efficiency depends on many variables, including resources, both human and financial, and the availability of an information management system, all the machinery that is required to support the institution that is predicated in this bill. Efficiency will have to be looked at in that context. Our commission is the conclusion of a claims process that is managed through the Specific Claims Policy. It is an appeal mechanism, but also an institution that provides facilitation and mediation services to First Nations and the Crown during the negotiation process.

This bill envisions a commission that is involved from the beginning. If that independence is there from the beginning, if the resource level is there and the quality of the commissioners and the tribunal members is such that they will insist upon efficiency and developing their own operating procedures and policies, then it has the potential to be more efficient than the present claims process. It would be difficult to compare our procedures, given the present commission's unique nature as an appeal mechanism, with those of a commission that has a mandate for assistance with and consideration of claims at the front end of a process.

**Senator Stratton:** Do you think that it is partly a question of a need for more manpower?

**Mr. Bellegarde:** Yes. The claims branch has done internal studies that set out the manpower and financial requirements to deal with specific claims, and so have the Assembly of First Nations and the working group of the joint task force. Manpower requirements are an important part of it, just as the financial requirements are. The joint task force had a number of working groups, as did the AFN — I am aware of the working groups there — including one on research and on the staffing requirements of a new, independent claims body. This work has been done. It is part of the machinery of giving life to an

**Mme Dupuis:** Nous avons préconisé la création d'un organisme indépendant et permanent pour les revendications particulières. Nous estimons que le projet de loi fournit des éléments constructifs, bien que certains autres posent problème pour nous. Nous ne sommes pas en mesure de dire, à l'heure actuelle, si le processus sera plus efficace. Nous ne pouvons pas vous l'assurer. Cependant, vous devez tenir compte du fait que, comme nous sommes un organisme neutre, une Commission royale d'enquête, nous sommes saisis de démarches des représentants du Canada et des Premières nations, et nous devons veiller au bon avancement des travaux en cours que nous ont confiés ces parties. Il est important pour nous de toujours rester neutres.

**Le sénateur Stratton:** Un aspect inquiétant du projet de loi, exprimé à de nombreuses reprises, a trait au fait que le processus n'est soumis à aucun échéancier. Comment pouvez-vous nous donner l'assurance que le processus va accélérer les choses plutôt que les retarder, comme certains le craignent?

**M. Bellegarde:** Bon nombre de variables auront une incidence sur l'efficacité, notamment les ressources, aussi bien humaines que financières, la disponibilité d'un système de gestion de l'information et toute la mécanique nécessaire à l'institution à laquelle le projet de loi à l'étude donnerait naissance. C'est dans cette optique que l'on devra envisager l'efficacité. Notre Commission est l'aboutissement d'un processus de revendications gérées par la Politique sur les revendications particulières. Il s'agit d'un mécanisme d'appel, mais également d'une institution qui fournit aux Premières nations au gouvernement des services de facilitation et de médiation durant le processus de négociation.

Dans l'optique du projet de loi, la Commission joue un rôle dès le début. Si son indépendance est acquise au départ, si elle est dotée de ressources suffisantes et si la qualité des commissaires et des membres du tribunal est telle qu'ils recherchent surtout l'efficacité et qu'ils élaborent leurs propres politiques et modalités de fonctionnement, alors cette Commission pourrait être plus efficace que le processus actuel de traitement des revendications. Il serait difficile de comparer nos procédures, étant donné que la Commission actuelle est unique en son genre puisqu'elle sert de mécanisme d'appel, à celles d'une commission ayant pour mandat de faciliter l'examen des revendications dès les premiers stades du processus.

**Le sénateur Stratton:** Pensez-vous qu'il faut notamment accroître les ressources humaines?

**M. Bellegarde:** Oui. En se fondant sur des études internes, la direction générale des revendications a déterminé les besoins en ressources humaines et financières, tout comme l'ont fait l'Assemblée des premières nations et l'équipe de travail du groupe de travail mixte. Les besoins en ressources humaines sont d'une importance capitale, tout comme c'est les besoins financiers. Le groupe de travail mixte était composé d'un certain nombre de groupes de travail, tout comme l'APN — dont je connais les équipes de travail — y compris l'une d'entre elles qui était chargée des activités de recherche et de la dotation en

institution that has been implemented in legislation. I would think it is a little down the road.

**Senator Stratton:** How far down the road would you say?

**Mr. Bellegarde:** If an independent claims tribunal were created by statute, it would take close to one year to 18 months to be operational.

**Senator Stratton:** In the meantime, First Nations have a choice, the old or the new system?

**Mr. Bellegarde:** Until the new system is operational, I would assume that they would have to go with the old system.

**Senator Stratton:** Those that are already in the process of the old system will be allowed to complete that or given a choice. How will you handle the transition?

**Mr. Bellegarde:** We are not involved in that transition.

**Senator Stratton:** I understand that. I would expect a process to be worked out whereby that transition would be as smooth as possible.

**Mr. Bellegarde:** I would hope so, too.

**Senator Stratton:** We cannot just hope, we should know.

**Ms. Dupuis:** As a commission and a unique body involved in this kind of specific claims business for the past 12 years in Canada — there is no similar model in other countries — we are certainly looking forward to cooperating with the department and the government to make this transition as smooth as possible.

It is not a question of resources, powers to compel or funding for First Nations, it is really a combination — and I would refer you to our brief — of more resources and taking a different view of these claims, maybe grouping some of them. Maybe there should be direct access to government files at the outset, so we do not get one set of research done by the First Nation, another by the Department of Indian Affairs and another by the Department of Justice. The parties could come to this commission with an agreement that more research is needed. A combination of different elements could be put in place for greater efficiency.

**Senator Stratton:** The question of appointments has also been discussed, such that the First Nations have representation on the commission, which I believe is appropriate, especially today. If you were envisaging how this process would work, what would be your criteria for the capability of an individual to serve on a commission? Do you think criteria should be developed, and if so, what should their background be, or is that inappropriate at this time? I think it needs to be discussed, because it is one thing to say

personnel d'une nouvelle entité indépendante d'examen des revendications. Le travail a été fait. Cela fait partie des nécessités concrètes qui donnent naissance à une institution créée sous le régime d'une loi. Mais ce n'est pas encore pour demain.

**Le sénateur Stratton:** Combien de temps prévoyez-vous?

**M. Bellegarde:** Si une loi créait un tribunal indépendant d'examen des revendications, il faudrait compter entre 12 et 18 mois pour qu'il soit en mesure de fonctionner.

**Le sénateur Stratton:** Dans l'intervalle, les Premières nations ont le choix entre l'ancien et le nouveau système?

**M. Bellegarde:** Jusqu'à ce que le nouveau système fonctionne, je suppose qu'elles devraient faire appel à l'ancien système.

**Le sénateur Stratton:** Les revendications déjà à l'étude dans le cadre de l'ancien système seraient étudiées ou bien on donnerait le choix aux intéressés. Comment allez-vous effectuer la transition?

**M. Bellegarde:** Nous n'en sommes pas chargés.

**Le sénateur Stratton:** Je comprends cela. Je suppose que l'on trouvera le moyen de rendre la transition aussi facile que possible.

**M. Bellegarde:** Je le souhaite certainement.

**Le sénateur Stratton:** Il ne suffit pas d'espérer; nous devrions le savoir.

**Mme Dupuis:** À titre de Commission et d'entité unique en son genre qui s'occupe des revendications particulières depuis 12 ans au Canada — il n'existe aucun modèle semblable dans d'autres pays — nous sommes certainement impatients de collaborer avec le ministère et le gouvernement pour faire en sorte que la transition se fasse en douceur, dans la mesure du possible.

Les divers aspects, à savoir les ressources, le pouvoir d'assignation, le financement disponible pour les Premières nations, doivent être envisagés ensemble — et je vous renvoie à cet égard à notre mémoire. Il faut regrouper davantage les ressources et adopter une nouvelle perspective, qui implique peut-être le regroupement de certaines revendications. Il serait peut-être utile que les parties prenantes aient directement accès aux dossiers du gouvernement dès le départ, de manière à ce que les Premières nations, le ministère des Affaires indiennes et le ministère de la Justice élaborent leur recherche à partir de bases communes. Les parties pourraient s'entendre sur la nécessité de pousser plus loin la recherche. Divers éléments pourraient être combinés pour assurer une plus grande efficacité.

**Le sénateur Stratton:** On a discuté également de la question des nominations. Les Premières nations doivent être représentées à la Commission. Cela me semble opportun, surtout à l'heure actuelle. Si vous aviez à envisager le fonctionnement du processus, quels seraient vos critères de sélection? Devrait-on élaborer des critères et, dans l'affirmative, sur quelles bases, ou bien encore, est-il encore trop tôt? Il faut en discuter. En effet, c'est est bien beau de dire que nous souhaitons voir siéger des représentants des

that we would like to try to have First Nations people on the commission, which I think is appropriate, but it is also appropriate to ask what the requirements are; how would you respond to that?

**Ms. Dupuis:** We have said that there was a precedent for consultations with the First Nations before making appointments to this commission. I think in this case, there is no reason why different criteria or different reasoning in developing criteria would operate. Why would we apply a different reasoning to this kind of commission from the reasoning we apply in setting up criteria for the Human Rights Commission? I think that consultation with the First Nations is a critical element, and that we have to take into account — we refer to that in the brief — that this is a process to deal with claims by First Nations based on the way the government has acted in the past. We have to appoint people who represent the society, the First Nations, the government. I think it is actually a settled legal principle that consultation with and participation of First Nations is required.

**Senator Austin:** I wanted to follow up on the question that Senator Stratton asked. I looked at your annual report to see where the commissioners came from. I think I am right with respect to the commissioners who were in office during the period covered by your 2001-02 report. The only person who came from the department was Chief Commissioner Phil Fontaine. I gather that the practice has been to go outside the federal government in the search for people to serve as commissioners of the Indian Claims Commission.

One submission that we received relates to the question of independence. There was a concern expressed that the department would want to move senior officials into the commission and the tribunal to be established under C-6, and then back into the department. The appearance of impartiality and independence could be spoiled. I take it the practice, with the exception of Chief Commissioner Fontaine, has been not to source the commissioners from the federal service; is that a fair summary of your experience of appointments to the commission?

**Ms. Dupuis:** In administrative law, when you set up specialized tribunals, you will try to acquire expertise in that specific area. It is not surprising that people who have had past experience with the Department of Indian Affairs or First Nations would be selected. If you read the annual report, Chief Fontaine worked both in aboriginal governments and for the federal government.

**Senator Austin:** The concern we have is not with Chief Commissioner Fontaine. I think he is eminently qualified. There is the theoretical question of the appearance of independence and impartiality, and of course the substance always goes with the appearance. One of the submissions suggested that it would undermine that appearance if anyone from the commission or the tribunal envisaged in Bill C-6 were to

Premières nations, ce qui me semble opportun, mais il est tout aussi opportun de nous interroger sur les critères. Qu'auriez-vous à dire sur ce sujet?

**Mme Dupuis:** Il y a consultation des Premières nations avant toute nomination à notre Commission. J'estime que dans ce cas-ci, il n'y a aucune raison d'utiliser des critères différents. Pourquoi d'autres critères pour cette Commission que ceux que nous appliquons pour la Commission des droits de la personne? Consulter les Premières nations est indispensable. Il faut aussi ne pas oublier — et nous le disons dans notre mémoire — que ce processus traite les revendications des Premières nations sur la base des actes passés du gouvernement. Nous devons nommer des gens qui représentent la société, les Premières nations et les gouvernements. Le principe, reconnu juridiquement, de consultation et de participation des Premières nations doit être absolument respecté.

**Le sénateur Austin:** J'aimerais pousser un peu plus loin l'interrogation du sénateur Stratton. J'ai pris connaissance de votre rapport annuel pour me renseigner sur la provenance des commissaires. Je crois ne pas me tromper au sujet des commissaires qui étaient en fonction au cours de la période visée par votre rapport 2001-2002. Le seul commissaire nommé par le ministère était le commissaire en chef Phil Fontaine. Je crois comprendre que la pratique veut que les commissaires de la Commission des revendications des Indiens soient recrutés à l'extérieur du gouvernement fédéral.

Or, l'un des mémoires que nous avons reçus aborde la question de l'indépendance. D'aucuns craignent que le ministère souhaite affecter par roulement ces hauts-fonctionnaires à la Commission et au Tribunal créés par le projet de loi C-6. Voilà qui pourrait nuire à l'apparence d'impartialité et d'indépendance. Je crois comprendre que l'on a eu pour pratique, exception faite du commissaire en chef Fontaine, de ne pas puiser les commissaires parmi les fonctionnaires fédéraux. Pourrait-on dire que cela correspond à votre expérience en matière de nomination à la Commission?

**Mme Dupuis:** En droit administratif, lorsque l'on crée des tribunaux spécialisés, on s'efforce de recruter des spécialistes du domaine concerné. Il n'est donc pas surprenant que l'on choisisse des personnes ayant une expérience auprès du ministère des Affaires indiennes ou des Premières nations. Vous constaterez à la lecture du rapport annuel que le commissaire en chef Fontaine a travaillé aussi bien pour des gouvernements autochtones que pour le gouvernement fédéral.

**Le sénateur Austin:** Ce n'est pas le cas du commissaire en chef Fontaine qui nous préoccupe. Il a tous les titres de compétence voulus. Il s'agit plutôt de la question théorique de l'apparence d'indépendance et d'impartialité, et l'apparence est toujours confondue avec la réalité. Dans un mémoire, on faisait valoir que l'apparence d'indépendance et d'impartialité risquait d'être remise en question si un membre de la Commission ou du tribunal

return to the Department of Indian Affairs after serving in that office. I wonder if you have a comment with respect to conflict of interest, independence and impartiality?

I do accept that people in the department will have relevant experience. One suggestion is that if they opt to take an appointment with the commission or tribunal, they should not be allowed to resume their career in the department. It follows that the same should apply to the AFN or any aboriginal claimant; that there should be some bar to them returning to work of that kind. Do you have a comment on that issue?

**Ms. Dupuis:** My only comment would be that I think we should follow, in this particular area, the same basic rule of ethics and conflict of interest that we apply in other areas of the federal government.

**Senator Austin:** Could you summarize that ethical code for us?

**Ms. Dupuis:** I am not a specialist on these specific non-conflict rules. It depends. The government might choose to appoint some people at very little distance from the government — they may have their reasons for that — and they may ask these people not to return to their previous position before the expiration of a certain time period. There is no reason why we should depart from that in this new centre.

**Senator Léger:** You put an emphasis on social justice and on oral history through the elders, and that brought me to something we heard about often, the delays. I imagine that is why there are so many delays. If you do go to the people, because that is your main preoccupation or one of the goals, I imagine that is why. Does that go beyond the legal aspects, social justice and oral history? I just feel that it is an answer to the delays, which is, in a sense, all right if it is part of your process. That is what you said; the goal was social justice. My question is, when it becomes so legalistic, do we get lost in that?

[Translation]

**Ms. Dupuis:** When we refer to social justice, we think it is important for Canadian society as a whole to settle specific claims. These claims must be settled in a manner which is fair and just, and which puts an end to litigation, since that is all we have had until now.

It is true that litigation, be it before a court of law or a specialized tribunal, generates delays. The bill seeks to create a process which would help settle these claims. Will it create a process which is more efficient than what we now have? That is what the commission hopes. We have made changes to make the research process more efficient, in other words, First Nations would receive more money to help them build their case. The

envisagé dans le projet de loi C-6 retournaient au ministère des Affaires indiennes après avoir occupé son poste. Auriez-vous un commentaire sur les conflits d'intérêts, l'indépendance et l'impartialité?

Je comprends que les gens du ministère risquent d'avoir une expérience pertinente. Selon une proposition, s'ils choisissent d'accepter une nomination auprès de la Commission ou du tribunal, ils ne devraient pas être autorisés à reprendre leur carrière au ministère. Il coule de source que le même principe doit s'appliquer à l'APN ou à tout revendicateur autochtone, à savoir qu'il devrait lui être difficile de retourner à son travail antérieur. Auriez-vous un commentaire sur ce sujet?

**Mme Dupuis:** Je vous dirais tout simplement que, selon moi, nous devons nous inspirer, dans ce domaine, des mêmes règles de base en matière d'éthique et de conflit d'intérêts que celles que nous appliquons dans d'autres domaines du gouvernement fédéral.

**Le sénateur Austin:** Pouvez-vous nous résumer un tel code d'éthique?

**Mme Dupuis:** Je ne suis pas spécialiste en matière de règle de conflit d'intérêts. Tout dépend. Le gouvernement peut choisir de nommer certaines personnes très proches du gouvernement — il peut y avoir pour cela de bonnes raisons — et il se peut que l'on demande à ces personnes de ne pas revenir à leur poste avant l'expiration d'un certain délai. Je ne vois pas pourquoi nous agirions autrement dans le cas du nouveau centre.

**Le sénateur Léger:** Vous avez mis l'accent sur la justice sociale et la tradition orale relatée par les anciens. Voilà qui m'amène à aborder un aspect dont nous avons souvent entendu parler, celui des délais. Je suppose que c'est à cause de cela qu'il y tant de retards. Si vous faites appel à la population, étant donné qu'il s'agit là d'un aspect important ou d'un objectif important pour vous, je suppose que c'est une explication. Y a-t-il d'autres dimensions que les aspects juridiques, la justice sociale et la tradition orale? Il me semble que cela explique les retards, et la chose est acceptable, d'une certaine manière, si cela fait partie de votre processus. Vous avez déclaré que votre objectif était la justice sociale. Je me demande si nous ne risquons pas de nous perdre si le processus devient trop légaliste.

[Français]

**Mme Dupuis:** Lorsque nous parlons de justice sociale, nous disons qu'il est important pour l'ensemble de la société canadienne que la question des revendications particulières soit réglée. Qu'elle soit réglée d'une manière qui soit juste, équitable et qui mette un terme à ces litiges parce qu'en effet, jusqu'ici, ce sont des litiges.

Même s'il est vrai que les processus litigieux, que ce soit devant une cour de justice ou un tribunal spécialisé, sont générateurs de délais. Le projet de loi essaie de créer un processus qui permettra d'arriver au règlement de ces revendications. Va-t-on le rendre plus efficace que le processus actuel? C'est ce que souhaite la commission. Nous avons apporté des éléments afin que les processus de recherche soient plus efficaces, à savoir un processus

commission also has the power to compel the parties not to create unreasonable delays. A tribunal may make a final ruling on that matter. In our view, this process will lead to greater social justice.

**Senator Léger:** I was struck by the research aspect. You said there were four types of research. The government conducts its research and submits it to you. The same research is conducted by another party, and then we move on to a third type of research. All this creates delays.

It is a bit like going to the hospital and telling your story over and over again.

Is all this endless research required by law?

**Ms. Dupuis:** That is an interesting question. Remember that when these treaties were signed — and they form the basis of many claims —, First Nations were not obliged to demonstrate they had rights, in other words, they did not have to do the research which is being done today.

What is important is to create a more efficient system. Senator Austin asked the question with regard to combining the roles of facilitation and adjudication within a tribunal. This approach lies at the heart of the commission's role: to get the parties to create joint research mechanisms from the outset to avoid the lengthy succession of separate research stages.

[English]

**Senator Christensen:** Since the process began, approximately 1,100 claims have been advanced. You have approximately 60 claims per year. The figures that I have read show that only 250 of those claims have been completed. The others are in different processes of review. What factor has caused that backlog? The second question is do you see Bill C-6 as being more effective in dealing with that backlog?

**Mr. Bellegarde:** There is a misconception that the Indian Claims Commission is part of the Department of Indian and Northern Affairs. We do not deal with 60 incoming claims every year. That is not our mandate. As an Order in Council institution, we have an independent mandate separate from the specific claims branch. Our mandate continues at the end of a claims process when a claim is rejected. I do not feel able to answer that particular question. It should be addressed to the specific claims branch.

**Senator Forrestall:** Does the commission have a repository for the information gathered from research, or is that left to First Nations or whoever may be doing research for a particular purpose?

**Ms. Lickers:** The Indian Claims Commission, under its mandate, is required to maintain all of the historical records that we gather through the course of our inquiries. At the

de financement qui permette à la Première nation de se préparer. Des pouvoirs ont aussi été accordés à la commission pour amener les parties à ne pas créer de délais déraisonnables. Un tribunal peut rendre une décision finale sur cette question. Nous croyons que c'est un processus qui apportera une plus grande justice sociale.

**Le sénateur Léger:** Cela m'a frappée cette recherche. Vous avez nommé quatre recherches. Le gouvernement a fait sa recherche et on vous la présente. On recommence la même recherche d'un autre côté, ensuite on passe à une troisième, tout cela crée des délais.

C'est un peu comme dans les hôpitaux: on recommence chaque fois son histoire.

Légalement, est-ce obligatoire ces éternelles recherches?

**Mme Dupuis:** C'est une question intéressante. J'aimerais vous inviter à réfléchir au fait qu'au moment où les traités sur lesquels portent plusieurs de ces revendications ont été signés, les Premières nations n'avaient pas d'obligation de démontrer leurs droits, donc de faire les recherches qui sont faites à l'heure actuelle.

Ce qui est important, c'est de créer un système plus efficace. Le sénateur Austin posait une question concernant la combinaison de facilitateur et d'adjudication d'un tribunal. C'est le cœur même du rôle qu'on devrait jouer à la Commission, c'est-à-dire d'amener les parties, dès le départ, à établir des mécanismes conjoints de recherche, pour éliminer la succession incroyable d'étapes de recherches séparées.

[Traduction]

**Le sénateur Christensen:** Depuis le début du processus, environ 1 100 revendications ont été déposées. Il y en a approximativement 60 par année. D'après les chiffres dont j'ai pris connaissance le processus d'examen a été mené à terme dans environ 250 cas. Les autres dossiers sont à diverses étapes d'examen. Qu'est-ce qui explique l'arrière? Comme deuxième question, je vous demanderai si vous estimez que le projet de loi C-6 permettra de traiter l'arrière de façon plus efficace?

**M. Bellegarde:** Ceux qui croient que la Commission des revendications des Indiens fait partie du ministère des Affaires indiennes et du Nord se trompent. Nous ne traitons pas 60 nouvelles revendications chaque année. Ce n'est pas là notre mandat. À titre d'institution créée par décret, nous avons un mandat distinct de celui de la direction générale des revendications. Notre mandat se poursuit à la fin du processus de revendication lorsqu'une revendication est rejetée. Je n'estime pas être en mesure de répondre à la question. Il faudrait la poser à la direction générale des revendications particulières.

**Le sénateur Forrestall:** La Commission dispose-t-elle d'un service d'archivage des renseignements réunis dans le cadre de la recherche ou bien laisse-t-on cela plutôt aux Premières nations ou aux divers responsables des activités de recherche?

**Mme Lickers:** La Commission des revendications des Indiens, selon son mandat, doit conserver l'ensemble des dossiers historiques que nous réunissons dans le cadre de nos enquêtes.

conclusion of the inquiry and at the termination of this commission, we are required to turn our records over to the Privy Council Office. Until that happens, all of the historical evidence that has been gathered in our 12-year history is housed at our offices at the Indian Claims Commission here in Ottawa.

**Senator Forrestall:** Is the information that you have accessible to scholars?

**Ms. Lickers:** Yes, it is. Once we have concluded our inquiry, the documentation that we have compiled in the course of that inquiry is publicly available. We are not subject to the Access to Information Act or the Privacy Act.

**Senator Forrestall:** Everything is available to the public?

**Ms. Lickers:** That is right. I should add, except for what has been gathered under solicitor-client privilege in the course of the commission's work.

**Senator Forrestall:** That is understandable. Have you been giving consideration to a specific recommendation when it comes time to turn over this work? Have you given any thought as to whether you might make a suggestion to the Privy Council and to the government as to what might happen to the files?

**Ms. Dupuis:** This is certainly one item that we will have to take a look at. We are preparing ourselves to manage a transition period, and this will be one of the questions that we will have to address.

**Senator Forrestall:** Is there a centre of higher learning, either within the university community or the First Nations, where this information might be placed for protection and to allow public access? Has the information been analyzed?

**Mr. Bellegarde:** Yes. The information banks that we have now become the property of the federal government once the ICC is decommissioned. I would assume that they would be stored in the National Archives or some other institution. I do know that in some provinces, the representative First Nations institutions have information banks. They have their own research units such as the TARR Centre in Manitoba and the Federation of Saskatchewan Indian Nations, FSIN, in Saskatchewan. There is no storage institution yet. That could be a possibility with the new centre, depending on how the commission and tribunal decide to structure their procedures and policies. There is not one yet, other than the National Archives.

**Senator Forrestall:** I urge that we hear from counsel on this question. I find it to be of enormous importance, not just from the point of view of the difficulty of having to retrace the steps, but they also have exceptional value.

À la fin de l'enquête et lorsque la Commission cessera d'exister, nous devrons remettre nos dossiers au Bureau du Conseil privé. Jusqu'à ce moment-là, l'ensemble des renseignements d'ordre historique que nous avons réunis au cours de nos douze années d'existence sont archivés dans nos bureaux, ici à Ottawa.

**Le sénateur Forrestall:** Les renseignements dont vous disposez sont-ils accessibles aux chercheurs?

**Mme Lickers:** Oui, ils le sont. Une fois terminée notre enquête, la documentation réunie est accessible au public. Nous ne sommes assujettis ni à la Loi sur l'accès à l'information, ni à la Loi sur la protection de la vie privée.

**Le sénateur Forrestall:** Le public a accès à toute votre documentation?

**Mme Lickers:** C'est exact. Exception faite, je dois l'ajouter, des renseignements qui ont été recueillis sous le sceau du secret professionnel qui lie un avocat à son client dans le cadre des travaux de la Commission.

**Le sénateur Forrestall:** C'est compréhensible. Avez-vous envisagé une recommandation précise que vous formulerez lorsque viendra le moment de transférer vos archives? Avez-vous réfléchi à ce que vous alliez proposer au Conseil privé et au gouvernement pour ce qui est de l'utilisation future de ces dossiers?

**Mme Dupuis:** Nous allons certainement devoir nous pencher sur cet aspect. Nous nous préparons à gérer la période de transition et c'est l'une des questions que nous allons devoir régler.

**Le sénateur Forrestall:** Existe-t-il un centre d'études supérieures, soit dans le milieu universitaire, soit auprès des Premières nations, où ces renseignements pourraient être archivés de manière à ce qu'ils soient protégés et accessibles au public? Cette information a-t-elle été analysée?

**Mr. Bellegarde:** Oui. Les banques de renseignements dont nous disposons à l'heure actuelle deviendront la propriété du gouvernement fédéral lorsque la CRI aura cessé d'exister. Je suppose que leur contenu sera déposé aux Archives nationales ou auprès d'une autre institution. Je sais que, dans certaines provinces, les institutions qui représentent les Premières nations ont des banques de renseignements. Elles disposent de leurs propres unités de recherche, je pense par exemple au centre TARR au Manitoba et à la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan (FSIN), en Saskatchewan. Il n'existe à l'heure actuelle aucune institution chargée de l'archivage. Il se peut que cela soit envisagé dans le cadre du nouveau centre. Tout dépendra des structures et des politiques dont voudront se doter la Commission et le tribunal. Il n'existe aucun lieu d'archivage à l'heure actuelle, à l'exception des Archives nationales.

**Le sénateur Forrestall:** Il me semble important que nos conseillers nous donnent leur avis sur cette question. Selon moi, elle est d'une importance très considérable, non seulement parce qu'il serait très difficile de refaire tout ce travail, mais parce qu'il a une valeur exceptionnelle.

**Ms. Lickers:** I would add that the subject area of the commission's work in its 12 years and the research that has been compiled in every corner of this country would be a prime candidate for documentation storage in the new centre. The subject matter of the claims that will be resolved and addressed is similar in nature. We are talking about treaty First Nations living through the agricultural belts in Saskatchewan into Alberta and all of the research that has gone into supporting those claims: Northern Alberta, the introduction of the W.A.C. Bennett Dam and all of the reports that were produced in that inquiry; and the B.C. First Nations' experience with the McKenna-McBride commission and the history of land selection in that province. All of that information that has been compiled through the years will be part of the new process, and I would think other First Nations and legal counsel from both sides would gain great benefit from having that available.

This commission in its 12 years has had the benefit of travelling throughout the country and speaking to the grandchildren and, in some cases, the children of the treaties' signatories and the individuals who were alive at the time that the specific events at issue happened. The commission, through the gathering of oral history, records that information in the form of a transcript. That forms part of a historical report and is a valuable resource that must be shared.

**Ms. Dupuis:** I think that what has been gathered in terms of evidence and oral history by this commission could be very useful for the new centre in avoiding duplication of research. We have dealt with Treaty 4 claims in Saskatchewan and there are other claims from the same area. There is no reason why the new centre could not take advantage of the research and the evidence that was gathered by this commission, share it with the parties and discuss whether there is a need for further research. Is what has been dealt with by this commission not the equivalent of what we call "a test case" that we could apply to other claims coming in? I think there would be a benefit in terms of efficiency.

**Senator Forrestall:** There is some urgency with respect to the transfer of this body of information and data such that it seems to me it should be coincident with the demise of the present commission and the birth of the new one — not an event that happens five or ten years later after somebody has had an opportunity to hand pick and sort through it. In the wrong hands, it becomes false. It does not benefit justice.

**Senator Watt:** I have been told that this present commission has the power to conduct inquiries and you seem to be putting a lot of emphasis on the ability to gather the information, to make sure the information is out there, not only in the hands of the commission, but making sure that Aboriginals have sufficient information to prepare their case in the proper fashion; however, this new proposed commission does not have that power? You are taking away the ability to conduct the inquiry.

**Mme Lickers:** J'ajouterais que les domaines d'étude de la Commission au cours de ses 12 années de travaux et de recherches dans toutes les régions du pays mériteraient certainement une considération prioritaire pour ce qui est de l'archivage au nouveau centre. Le sujet des revendications qui seront traitées est de même nature. Il est question ici des Premières nations ayant conclu des traités qui vivent dans l'ensemble des zones agricoles de la Saskatchewan et d'une partie de l'Alberta et de toutes les recherches effectuées à l'appui de leurs revendications: le nord de l'Alberta, la construction du barrage W.A.C. Bennet et tous les rapports d'enquête connexes; l'expérience des Premières nations de Colombie-Britannique dans le cadre de la commission McKenna-McBride et l'histoire de la sélection des terres dans cette province. Toute cette information, réunie au fil des années, sera pertinente dans le cadre du nouveau processus et j'estime que d'autres Premières nations ainsi que les conseillers juridiques des deux parties auront grand avantage à y avoir accès.

Dans ses 12 années d'existence, la Commission a eu l'avantage de voyager partout au Canada et d'entrer en rapport avec les petits-enfants et, dans certains cas, les enfants des signataires des traités et avec des personnes qui étaient vivantes au moment où certains événements d'intérêt se sont déroulés. La Commission a recueilli la tradition orale que représentent ces entretiens sous forme de transcriptions. Ces éléments font partie d'un rapport historique et constituent une source précieuse d'information qu'il convient de partager.

**Mme Dupuis:** Les éléments de tradition orale et de témoignages recueillis par la Commission pourraient être très utiles au nouveau centre et permettraient d'éviter de refaire ce qui a déjà été fait. Nous avons réglé les revendications relatives au Traité 4 en Saskatchewan et il existe d'autres revendications liées à la même région. Rien n'empêche le nouveau centre de profiter des témoignages et des résultats de recherche réunis par la Commission, de les partager avec les parties et de déterminer avec elles dans quelle mesure d'autres recherches doivent être effectuées. Ce dont a traité la Commission n'équivaut-il pas en quelque sorte à une cause type pouvant s'appliquer à de nouvelles revendications? Il me semble qu'il serait avantageux de l'envisager sur le plan de l'efficacité.

**Le sénateur Forrestall:** Le transfert de cet ensemble d'informations et de données me semble urgent. Il doit, à mon avis, coïncider avec la cessation d'activité de la Commission actuelle et la création de la nouvelle. Cela ne doit pas avoir lieu cinq ou dix ans plus tard, au moment où les uns et les autres auront eu l'occasion de faire le tri. Sinon, l'information risquerait d'être dénaturée. Voilà qui ne servirait pas la justice.

**Le sénateur Watt:** D'après ce qu'on m'a dit la Commission actuelle a le pouvoir de mener des enquêtes et il me semble que vous mettez beaucoup l'accent sur la capacité de réunir de l'information, de faire en sorte que l'information soit disponible, non seulement pour la Commission, mais aussi pour les Autochtones, de manière à ce que ces derniers disposent de suffisamment d'information pour bien monter leurs dossiers. La nouvelle Commission proposée n'a pas ce pouvoir. Elle ne peut faire enquête.

**Ms. Dupuis:** I think that you have highlighted some elements of our presentation. The actual commission has nothing to do with the new system. It is a totally different system. We are a review process. We are a commission of inquiry and our mandate gives us mediation, inquiry and investigation powers. In the new centre, the commission would have many powers of facilitation and mediation and different responsibilities. They will be involved at the outset of the claim. They will be the first instance, while we are a review body. We have said that we are concerned about the restrictions imposed on the tribunal by the financial cap.

We have said that there are some positive qualities to the bill, one being the creation of a tribunal that has the power to make a final decision on a claim. We have said that the alternative dispute resolution mechanism is important. The inclusion of oral history in the proposed legislation is a major element. The recognition and inclusion of the fiduciary obligation as a basis to file a claim is a positive aspect. I would say that the commission had been instrumental in having this principle of fiduciary obligation recognized as a basis for a claim. At the same time, we can see areas of concern in terms of the review process, the principle of independence that we raised.

I agree with you that it is not easy to make a judgment on this Bill, and I would like to repeat what I said earlier, that as a commission of inquiry doing business with and having to interact with First Nations and government in trying to facilitate a fair process, we are not at this point able to indicate more than what we have said before you tonight. We have been quite specific in our brief on the positive aspects as well as on the areas of concern.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators, that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-6?

**Hon. Senators:** Agreed.

Shall the title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 1 stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Would honourable senators prefer to take clauses 2 to 40 as a group, or shall we proceed with them one by one?

**Senator Stratton:** I know we have amendments. I am quite satisfied that we can move through this quickly provided that we stop and focus on areas where there are amendments.

**Senator Watt:** I have an amendment, and so does Senator Austin.

**The Chairman:** Have you given copies of your amendments to the clerk?

**Senator Watt:** It is in both French and English.

**Mme Dupuis:** C'est exactement ce que nous disons. La Commission telle qu'elle existe n'a rien à voir avec celle qui est prévue selon le nouveau système. C'est tout à fait différent. Nous sommes un processus de révision. Nous sommes une Commission d'enquête et notre mandat nous confère des pouvoirs en matière de médiation et d'enquête. Dans le cadre du nouveau centre, la Commission aurait de nombreux pouvoirs de facilitation et de médiation ainsi que diverses responsabilités. La Commission interviendrait dès le dépôt de la revendication. Elle constituerait une première instance, tandis que nous sommes un organisme de révision. Nous avons dit nous inquiéter des limites imposées au tribunal en raison du plafond financier.

Nous avons déclaré que le projet de loi comporte des aspects constructifs, notamment la création d'un tribunal ayant le pouvoir de rendre une décision finale au sujet d'une revendication. Nous avons souligné l'importance de l'existence d'un autre mécanisme de résolution des différends. Le fait que le projet de loi englobe la tradition orale constitue un élément majeur également. Constructif également, le fait que l'on reconnaît et que l'on intègre l'obligation fiduciaire comme élément de base pour le dépôt d'une revendication. À cet égard, j'estime que la Commission a joué un rôle clé. Par contre, certains aspects nous inquiètent, notamment pour ce qui est du processus de révision et du principe d'indépendance.

Il n'est pas facile de porter un jugement sur ce projet de loi, nous en convenons, et j'aimerais répéter ce que j'ai dit plus tôt, à savoir que, à titre de Commission d'enquête ayant à entretenir des rapports aussi bien avec le gouvernement que les Premières nations de manière à faciliter un processus équitable, nous ne sommes pas en mesure, à l'heure actuelle, de vous en dire davantage que ce que nous vous avons exposé ce soir. Nous avons bien défini dans notre mémoire les aspects positifs aussi bien que les aspects qui suscitent nos inquiétudes.

**La présidente:** Si vous êtes d'accord, honorables sénateurs, nous passons à l'étude article par article du projet de loi C-6.

**Des voix:** D'accord.

L'adoption du titre est-elle reportée?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** L'adoption de l'article 1 est-elle reportée?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Les honorables sénateurs souhaitent-ils adopter les articles 2 à 40 en les groupant, ou bien souhaitent-ils les adopter un par un?

**Le sénateur Stratton:** Je sais que nous avons des amendements. Nous pouvons procéder rapidement, à condition de nous arrêter aux endroits correspondants à ces amendements.

**Le sénateur Watt:** J'ai un amendement, le sénateur Austin aussi.

**La présidente:** Avez-vous fourni copie de vos amendements au greffier?

**Le sénateur Watt:** Il est en anglais et en français.

**The Chairman:** You are not entitled to propose amendments, as you are not a member of the committee.

**Senator Austin:** I would like to say, "agreed" to clauses 2 to 40, because I have no amendments to those clauses.

**Senator Stratton:** There is one amendment, new clause 2.1, where Senator Watt wants to add, "1995 non-derogation clause."

**The Chairman:** We will go through it clause by clause.

Honourable senators, is it your pleasure to adopt clause 2?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

**Senator Stratton:** I have a new clause 2.1, "1995 non-derogation clause."

**The Chairman:** We do not have any copies.

**Senator Stratton:** Do you want an explanation now?

**Senator Watt:** There is a definite need to have a non-derogation clause in this bill because it is important and was part of the joint report.

**Senator Austin:** Are you asking for comments, Chair, at this time?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Austin:** The purpose of the bill is not to deal with Aboriginal title. In fact, the draft bill expressly excluded it. It is to deal with specific claims that arise out of agreements and other obligations of the Crown. The whole purpose of the bill is to create finality with respect to those claims.

If we put a non-derogation clause in here, we could go through the entire process, the tribunal would make a judgment and then the claimant, in theory, could go to the court saying, "Well, that is irrelevant because I have an Aboriginal claim under section 35," or some other inherent right claim.

The claimants do not have to enter this process. If they think they have section 35 rights, they can pursue them in the courts. We are setting up a special process to bypass the courts where the parties agree to finally decide on the claim before the tribunal.

I do not believe that a non-derogation clause is required or desirable in this particular bill.

**The Chairman:** Are there any further comments on this amendment?

**Senator Christensen:** The issue of a non-derogation clause is causing considerable concern in many of the bills we have had before us. We will try to come up with something such as an omnibus bill that will affect not only future bills but also

**La présidente:** Vous ne pouvez pas proposer d'amendement. Vous n'êtes pas membre du comité.

**Le sénateur Austin:** Je propose d'approuver les articles 2 à 40, puisque je n'ai aucun amendement qui les vise.

**Le sénateur Stratton:** Nous avons un amendement à l'article 2.1, où le sénateur Watt souhaite ajouter, «clause de non-dérogation de 1995».

**La présidente:** Nous allons procéder article par article.

Honorables sénateurs, vous plaît-il d'adopter l'article 2?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** D'accord.

**Le sénateur Stratton:** J'ai un nouvel article 2.1, «clauses de non-dérogation de 1995».

**La présidente:** Nous n'avons pas de copie.

**Le sénateur Stratton:** Souhaitez-vous une explication maintenant?

**Le sénateur Watt:** Une clause de non-dérogation est indispensable. D'ailleurs, le rapport mixte le recommandait.

**Le sénateur Austin:** Est-ce le moment de présenter nos observations, madame la présidente?

**La présidente:** Oui.

**Le sénateur Austin:** Le projet de loi ne vise pas les titres autochtones. L'avant projet de loi avait d'ailleurs été expressément rédigé de manière à les exclure. Le projet de loi vise plutôt les revendications particulières découlant des accords et des autres obligations de la Couronne. L'idée est d'assurer le règlement final de ces revendications.

Si nous incluons ici une disposition de non-dérogation, nous pourrions passer par tout le processus aux termes duquel le Tribunal statuerait, mais le revendicataire pourrait en principe soutenir devant les tribunaux que le jugement du Tribunal ne serait d'aucune pertinence du fait que sa revendication se fonderait sur un droit ancestral garanti par l'article 35 ou sur quelque autre droit inhérent.

Les revendicateurs ne sont pas obligés de recourir à ce mécanisme de règlement. S'ils estiment avoir des droits en vertu de l'article 35, ils n'ont qu'à s'adresser aux tribunaux. Ce que nous voulons faire ici, c'est mettre sur pied un mécanisme spécial qui éviterait aux parties d'avoir à passer par les tribunaux et qui leur permettrait de s'adresser plutôt aux Tribunal pour qu'il statue sur leur revendication.

À mon avis, il n'est ni nécessaire ni souhaitable d'inclure une disposition de non-dérogation dans ce projet de loi.

**La présidente:** Y a-t-il d'autres observations sur cet amendement?

**Le sénateur Christensen:** Il a beaucoup été question de l'inclusion d'une disposition de non-dérogation dans les projets de loi dont nous avons été saisis. Nous allons tenter d'en arriver à une mesure, comme un projet de loi omnibus, qui s'appliquerait,

legislation that has already been passed. It is my understanding that the Senate has been asked to come up with an acceptable non-derogation clause that will meet those needs. If in fact it were felt that this particular bill should have one, when that omnibus bill passes, it would be put in at that time.

**Senator Watt:** I want to respond to the argument made by Senator Austin. That is exactly the reason we need a non-derogation clause. It is because we do not always want things to be referred to the court.

I see it will not go anywhere. I cannot vote. I was supposed to be selected to replace Senator Gill, but the fact is the leadership has changed its mind and picked somebody else. I am not a member of the committee. I cannot have the effect I would have if I were a member of this committee. Therefore, I would like to withdraw the amendment and deal with it on the floor of the Senate.

**The Chairman:** If you so wish, thank you.

Senators, the motion is still before us. Leave to withdraw it is needed. Do I have leave to withdraw the motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is it the wish of the committee to carry clauses 3 to 40?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Sibbston:** I want to ask Senator Austin about proposed amendments concerning the appointments and consultation.

**Senator Austin:** I intend to propose amendments to clauses 47 and 56. Concerning clause 76, I will be proposing new clauses 76.1 and 76.2. In addition, I will be proposing an amendment to clause 76 itself. As well, I will be proposing that there be a new clause 77.1.

The purpose of those amendments is to deal with a legislated requirement for consultation in the case of initial appointments, in the case of appointments following the initial series, and in the case of the three- to five-year review. They deal with independence and conflict of interest provisions. I also propose to deal with the question of the cap.

Just for the information of the committee, and in response to Senator Sibbston, they are all subsequent to clause 40 of the bill.

**Senator Sibbston:** Is there an intention to deal with the initial appointments that the minister might make such that he should consult with First Nations or a representative?

**Senator Austin:** Yes.

**Senator Sibbston:** I thought that would be dealt with earlier in the bill.

non pas seulement aux projets de loi futurs mais aussi à ceux qui ont déjà été adoptés. Je crois savoir que le Sénat a été invité à rédiger une disposition de non-dérogation qui serait acceptable et qui répondrait à ces besoins. Si l'on était d'avis qu'il fallait prévoir une disposition de ce genre dans ce projet de loi, la disposition pourrait y être incluse quand le projet de loi omnibus aura été adopté.

**Le sénateur Watt:** Je veux répliquer à l'argument présenté par le sénateur Austin: c'est précisément pour cette raison que nous avons besoin d'une disposition de non-dérogation. C'est parce que nous ne voulons pas toujours avoir à nous adresser aux tribunaux.

Je constate que mon amendement ne recueille pas d'appui. Je n'ai pas le droit de vote. Je devais être nommé pour remplacer le sénateur Gill, mais les autorités ont changé d'avis et choisi quelqu'un d'autre. Je ne suis pas membre du comité. Je ne peux pas avoir la même influence que j'aurais si j'étais membre du comité. Par conséquent, j'aimerais retirer mon amendement pour pouvoir le présenter au Sénat même.

**La présidente:** Si c'est ce que vous souhaitez. Merci.

Sénateurs, nous sommes toujours saisis de la motion. Il faut votre autorisation pour que l'amendement puisse être retiré. Acceptez-vous que la motion soit retirée?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Plaît-il au comité d'adopter les articles 3 à 40?

**Des voix:** Adopté.

**Le sénateur Sibbston:** J'ai une question pour le sénateur Austin au sujet des amendements qui sont proposés relativement aux nominations et à la consultation

**Le sénateur Austin:** J'ai l'intention de proposer des amendements aux articles 47 et 56. Pour ce qui est de l'article 76, je vais proposer l'ajout des nouveaux articles 76.1 et 76.2. Je vais également proposer un amendement à l'article 76 comme tel. Je proposerai aussi l'ajout d'un nouvel article 77.1.

Le but de ces amendements est de prévoir les détails de la consultation qui doit avoir lieu de par la loi pour les nominations initiales, pour les nominations subséquentes et pour l'examen qui doit être fait dans l'intervalle de trois à cinq ans. Il y est question d'indépendance, de conflits d'intérêt et même du plafond.

Pour la gouverne des membres du comité, et en réponse au sénateur Sibbston, je tiens à préciser que tous ces amendements font suite à l'article 40 du projet de loi.

**Le sénateur Sibbston:** Dans le cas des nominations initiales que pourra faire le ministre, est-il prévu qu'il soit tenu de consulter les Premières nations ou un de leurs représentants?

**Le sénateur Austin:** Oui.

**Le sénateur Sibbston:** J'aurais pensé qu'il en aurait été question dans les articles précédents du projet de loi.

**Senator Austin:** It is dealt with in the amendments I am submitting, Chair.

**Senator Stratton:** Chair, might I suggest that we approve clause 40 first, before proceeding to any amendments. Otherwise, total confusion will prevail.

**The Chairman:** Shall clauses 2 through 40 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 41 to 46 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** There are proposed amendments, Senator Austin.

**Senator Austin:** With respect to clause 47, I move:

That clause 47 be amended by (a) replacing line 4 on page 22 with the following:

(a) in relation to a specific claim that is before the Commission, to summon witnesses or to order production of documents;

The current (a) would be renumbered (b) and the current (b) would be renumbered (c).

The purpose is to give the tribunal the power to summon witnesses or to order production of documents with respect to a specific claim that is before the commission.

One of the problems brought to us by witnesses is that in the commission process, while it is a facilitation process, there is no power to do more than deal with the processes just as far as the parties want it to go.

It would spoil the commission's role as a facilitator to give it that kind of power directly, but one of the parties to the specific claim, either the Aboriginal claimant or the government, is permitted by clause 47, as it says, "On application by a party to a specific claim, the Tribunal may, at any time, determine." Therefore a party to the claim can ask the tribunal to use the power to summon witnesses or order production of documents to be presented before the commission.

That power was asked for, and I move that that power be added via the words that I have presented. I believe the text is in front of the senators.

**The Chairman:** Do we need a seconder for that motion? No, we do not need a seconder.

**Senator Fraser:** This is not on substance; this is purely on language. I do not presume to be an expert on substance. We would then be amending the clause to read, "On application by a party to a specific claim, the Tribunal may, at any time, determine to summon witnesses." Is that the appropriate legal phrase, "determine to summon witnesses"?

**Senator Austin:** Yes, i.e., make a decision to.

**Le sénateur Austin:** Il en est question dans les amendements que je vais proposer, madame la présidente.

**Le sénateur Stratton:** Madame la présidente, puis-je proposer que nous adoptions d'abord l'article 40 avant de passer aux amendements. Sinon, ce sera la confusion totale.

**La présidente:** Les articles 2 à 40 sont-ils adoptés?

**Des voix:** Adopté.

**La présidente:** Les articles 41 à 46 sont-ils adoptés?

**Des voix:** Adopté.

**La présidente:** Vous avez des amendements à proposer, sénateur Austin.

**Le sénateur Austin:** En ce qui concerne l'article 47, je propose:

Que le projet de loi C-6, à l'article 47, soit modifié par substitution, à la ligne 4, page 22, de ce qui suit:

a) relativement à une revendication particulière dont la Commission est saisie, assigner des témoins à comparaître ou ordonner la production de documents;

L'actuel alinéa a) deviendrait l'alinéa b) et l'actuel alinéa b) deviendrait l'alinéa c).

On veut ainsi donner au Tribunal le pouvoir d'assigner des témoins à comparaître ou d'ordonner la production de documents relativement à une revendication particulière dont la Commission est saisie.

Les témoins nous ont signalé qu'il y a un problème si on fait appel à la Commission en ce sens que, bien que ce mécanisme soit censé faciliter les choses, la Commission n'a aucun pouvoir d'aller au-delà ce que les parties sont prêtes à faire.

Cela compromettait le rôle de facilitation de la Commission de lui conférer ce pouvoir directement, mais une des parties à la revendication particulière, que ce soit le revendicataire autochtone ou le gouvernement, peut demander l'exercice de ce pouvoir en vertu de l'article 47, qui stipule: «Le Tribunal peut à tout moment, sur demande de toute partie à une revendication particulière...». Toute partie à la revendication peut donc demander au Tribunal d'exercer son pouvoir d'assigner des témoins à comparaître ou d'ordonner la production de documents devant la Commission.

On nous a demandé d'ajouter ce pouvoir, et je propose de l'inclure au moyen du libellé que je vous ai présenté. Je crois que les sénateurs ont le texte sous les yeux.

**La présidente:** Ai-je besoin de quelqu'un pour adopter la motion? Non, ce n'est pas nécessaire.

**Le sénateur Fraser:** Ma question ne concerne pas le fond, mais uniquement la forme. Je ne prétends pas être experte pour ce qui est du fond. L'article serait donc libellé en ces termes dans la version anglaise: «On application by a party to a specific claim, the Tribunal may, at any time, determine to summon witnesses.» Est-ce bien la formulation juridique qui convient ici, «determine to summon witnesses»?

**Le sénateur Austin:** Oui, cela veut dire «décider de».

**The Chairman:** Any other comments on this?

**Senator Austin:** Old (a) becomes new (b) and old (b) becomes new (c).

**Senator Christensen:** Do you then have a (d) in there?

**Senator Austin:** There is no (d).

**The Chairman:** If there is no further discussion on the amendment, I will pose the question. Is it agreed that clause 47 be adopted as amended?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Austin:** My next one is 56, but we have to do clauses 48 to 55.

**The Chairman:** Clauses 48 to 55.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is everyone agreed? Senator Stratton?

**Senator Stratton:** Yes. If I do not answer, it is a "yes."

You will hear from me otherwise.

**The Chairman:** No doubt. It is agreed then.

**Senator Austin:** With respect to clause 56, Madam Chairman, I would like to amend one word in the first line, on page 24, and I move:

That Bill C-6, in clause 56, be amended by replacing line 1 on page 24 with the following:

maximum of ten million dollars...

The change is from the number "seven" to the number "ten."

**Senator Stratton:** If I may, I would like a brief explanation. I see attached background information that we have received on the *House of Commons Procedure and Practice*, from Robert Marleau and Camille Montpetit. Perhaps the senator could tell us the ramifications of us changing a dollar value in a document?

**Senator Austin:** There is no problem in this case because the Senate has full power to amend, provided it does not increase an appropriation, which this does not, or the amount of a tax, which this is not. We are simply raising the level of a claim entitlement. We are not, in any way, charging the crown with an additional financial burden.

**Senator Christensen:** How does that affect the number of claims that can now be looked at?

**Senator Austin:** It depends on what the Crown decides to put in by way of a financial allocation. We have heard from the minister that they have an idea of what they will provide annually. If it stayed constant and it was \$7 million, and let us say the number was 70, they could deal with 10 claims up to \$7 million. If we

**La présidente:** Y a-t-il d'autres observations à ce sujet?

**Le sénateur Austin:** L'ancien alinéa a) devient le nouvel alinéa b), et l'ancien b) devient le nouveau c).

**Le sénateur Christensen:** Y a-t-il donc un alinéa d)?

**Le sénateur Austin:** Il n'y a pas de d).

**La présidente:** Si nous avons fini de discuter de cet amendement, je vais le mettre aux voix. Êtes-vous d'accord pour adopter l'article 47 tel qu'amendé?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Austin:** Le suivant vise l'article 56, mais il nous faut d'abord adopter les articles 48 à 55.

**La présidente:** Les articles 48 à 55 sont-ils adoptés?

**Des voix:** Adopté.

**La présidente:** Tout le monde est d'accord? Sénateur Stratton?

**Le sénateur Stratton:** Oui. Si je ne réponds pas, il faut prendre cela pour un «oui».

Sinon, vous allez m'entendre.

**La présidente:** Sûrement. On est donc d'accord.

**Le sénateur Austin:** En ce qui concerne l'article 56, madame la présidente, je propose de changer un mot de la deuxième ligne, à la page 24. Je propose:

Que le projet de loi C-6, à l'article 56 soit modifié par substitution, à la ligne 2, page 24 de ce qui suit:

dix millions de dollars — en fonction des...

L'amendement vise à remplacer le chiffre «sept» par le chiffre «dix».

**Le sénateur Stratton:** Si vous le permettez, j'aimerais une petite explication. Je vois dans la documentation que nous avons reçu un extrait de *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, de Robert Marleau et Camille Montpetit. Le sénateur pourrait peut-être nous expliquer quelles conséquences il pourrait y avoir à ce que nous modifions ainsi un montant dans un texte?

**Le sénateur Austin:** Il y a aucun problème ici, parce que le Sénat est parfaitement autorisé à apporter des amendements, pourvu que cela n'entraîne pas l'accroissement d'un crédit budgétaire, ce qui n'est pas le cas, ou le montant d'une taxe, ce qui n'est pas le cas. Nous ne faisons que relever le montant maximal de la revendication. Nous ne nous trouvons d'aucune manière à alourdir le fardeau financier de l'État.

**Le sénateur Christensen:** Quel effet cet amendement aura-t-il sur le nombre de revendications qui pourront être entendues?

**Le sénateur Austin:** Tout dépend de la somme que le gouvernement décidera d'allouer. Nous avons entendu le ministre nous dire qu'on a une idée de ce que sera le montant annuel. S'il demeurait constant et que le maximum était de 7 millions de dollars, et si le montant était de 70 millions, on

make it \$10 million, they may only deal with 7 claims up to 10 million.

**Senator Christensen:** Now, at \$10 million, how many more claims will become eligible to go through this process?

**Senator Austin:** I have submitted a page to you that indicates that historically, 82 per cent of claims in the period April 1, 1970, to March 31, 2003, were settled for less than \$10 million; 195, or 78 per cent, were settled for less than \$7 million. In effect, four per cent more of the claims are eligible for settlement under the new cap.

**Senator Christensen:** It is a modest amount.

**Senator Austin:** I am not claiming this is a startling amendment, but at least it is an attempt on our part to establish a principle. We are trying to respond to what we see as a need, and I hope that the minister will accept our intention to provide some additional accommodation to claimants here.

**Senator Chaput:** We are talking of federal dollars here, are we?

**Senator Austin:** Yes.

**Senator Christensen:** This is federal dollars and does not include the total with provincial dollars added in. It would be \$10 million federal and \$10 million provincial if in fact provincial dollars were included.

**Senator Austin:** I will take a moment so that the answer is totally accurate.

Colleagues, I am now able to answer this very good question. If the province decides to join the tribunal process, then the claimant has to accept that the total claim against the federal government and the province is capped. Therefore, the claimant may not want to go to the tribunal if that is the result, but in any event, if the province accedes to the jurisdiction of the tribunal, then the total claim against the federal and provincial governments is limited to the cap, whatever it is.

**Senator Christensen:** Ten million, five and five.

**Senator Austin:** I might add that it is a justification for our increasing the cap a little.

**The Chairman:** Are there any further questions regarding clause 56, line 1? If there is no other discussion, I will pose the question.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** We have adopted the amendment. Now we must adopt the entire clause as amended.

**Hon. Senators:** Agreed.

pourrait régler 10 revendications dont la valeur ne dépasserait pas 7 millions de dollars. Si nous faisons passer le maximum à 10 millions, il se pourrait qu'on ne puisse régler que sept revendications dont la valeur pourrait atteindre 10 millions.

**Le sénateur Christensen:** Et si nous fixons le plafond à 10 millions, combien de revendications additionnelles seront ainsi admissibles au mécanisme de règlement?

**Le sénateur Austin:** Je vous ai remis une feuille qui fait un peu l'historique de la question. Ainsi, du 1<sup>er</sup> avril 1970 au 31 mars 2003, 82 p. 100 des revendications ont été réglées pour un montant d'au plus 10 millions de dollars; 78 p. 100 d'entre elles, ou 195 recommandations, étaient d'une valeur d'au plus 7 millions de dollars. En effet, le nombre de revendications admissibles au mécanisme de règlement avec le nouveau plafond augmentera de 4 p. 100.

**Le sénateur Christensen:** C'est assez modeste comme montant.

**Le sénateur Austin:** Je ne prétends pas que cet amendement aura des conséquences fracassantes, mais il s'agit à tout le moins d'une tentative de notre part d'établir un principe. Nous tentons ainsi de répondre à ce que nous percevons être un besoin, et j'espère que le ministre sera d'accord avec nous pour accorder une plus grande marge de manœuvre aux revendicateurs.

**Le sénateur Chaput:** Nous parlons ici de fonds fédéraux, n'est-ce pas?

**Le sénateur Austin:** Oui.

**Le sénateur Christensen:** Il s'agit bien de fonds fédéraux, et le montant ne comprend pas les fonds provinciaux. Ce serait 10 millions pour le fédéral et 10 millions pour la province si les fonds provinciaux étaient inclus.

**Le sénateur Austin:** Je vais prendre le temps de vous donner une réponse complète et exacte.

Chers collègues, je peux vous dire que c'est là une excellente question. Si la province décide de participer au mécanisme de règlement, le revendicataire devra accepter que le montant total de la revendication mettant en cause le gouvernement fédéral et la province soit plafonné. Par conséquent, il ne voudra peut-être pas s'adresser au Tribunal, mais de toute façon, si la province décide de reconnaître la compétence du Tribunal, le montant total de la revendication mettant en cause le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial ne pourra dépasser le montant du plafond, quel qu'il soit.

**Le sénateur Christensen:** Dix millions, cinq et cinq.

**Le sénateur Austin:** Raison de plus, si vous voulez, pour relever un petit peu le plafond.

**La présidente:** Y a-t-il d'autres questions au sujet de la ligne 2 de l'article 56? Sinon, je mets l'amendement aux voix.

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Nous avons adopté l'amendement. Nous devons maintenant adopter l'article au complet tel qu'amendé.

**Des voix:** Adopté.

**The Chairman:** It is agreed.

Now, clauses 57 to 75.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** There is an amendment expected to clause 76, as well as two new clauses.

**Senator Austin:** Honourable senators should be aware that there are two ways to go. I will propose one and then discuss the other. I will propose that Bill C-6 be amended by adding after line 32 on page 29, the following clause. It would be a new clause 76.1 so it would come after the present 76(1), (2) and (3).

**The Chairman:** I have been advised, Senator Austin, you should first deal with the amendment "replacing line 19 on page 29 with the following"; or we could postpone clause 76 and come back to it.

**Senator Austin:** Perhaps we should do that.

**The Chairman:** Is everyone agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Austin:** I would like to introduce a new clause 76.1:

The Minister shall, before making a recommendation under section 5 or subsection 20(1) or 41(1), notify claimants — which notification may be made by ordinary mail sent to their latest known addresses —

**Senator Stratton:** That is "(b)" on your document?

**Senator Austin:** It is "(b)." Let me start again.

76.1 The Minister shall, before making a recommendation under section 5 or subsection 20(1) or 41(1), notify claimants — which notification may be made by ordinary mail sent to their latest known addresses — that they may, during a period that the Minister specifies of not less than 30 days after the date of the notice, make representations in respect of appointments to the office or offices in question.

As a comment, the "(a)," the other option, was to add at the end of line 19, 76.1, where it says, "considers appropriate":

In carrying out the review, the Minister shall give to First Nations an opportunity to make representations.

The difference here is that the minister would, under the clause 76 amendment, have a statutory responsibility to give to First Nations — that is different from claimants, I want to point out — an opportunity to make representations. There is no structure as to the time frame or how many First Nations; is it two, or five, or whatever he decides? There is no containment of the category.

**La présidente:** L'article est adopté.

Passons maintenant aux articles 57 à 75.

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Il y aura un amendement à l'article 76 et il y aura aussi deux nouveaux articles.

**Le sénateur Austin:** Je tiens à faire remarquer aux honorables sénateurs qu'il y a deux façons de procéder. Je vais proposer un amendement, puis nous pourrons discuter de l'autre. Je vais proposer que le projet de loi C-6 soit modifié par adjonction, après la ligne 31, page 29, de l'article suivant. Il s'agira du nouvel article 76.1, qui viendra donc après les paragraphes 76(1), (2) et (3).

**La présidente:** On me dit, sénateur Austin, que vous devriez d'abord proposer l'amendement visant à modifier «par substitution, à la ligne 20, page 29, de ce qui suit»; ou nous pourrions reporter l'article 76 et y revenir plus tard.

**Le sénateur Austin:** C'est peut-être ce que nous devrions faire.

**La présidente:** Tout le monde est d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Austin:** J'aimerais proposer le nouvel article 76.1:

Avant de formuler une recommandation au titre de l'article 5 ou des paragraphes 20(1) ou 41(1), le ministre avise les revendicateurs — notamment par courrier ordinaire expédié à leur dernière adresse connue...

**Le sénateur Stratton:** C'est votre document B?

**Le sénateur Austin:** Oui, c'est le B. Je reprends du début.

76.1 Avant de formuler une recommandation au titre de l'article 5 ou des paragraphes 20(1) ou 41(1), le ministre avise les revendicateurs — notamment par courrier ordinaire expédié à leur dernière adresse connue — qu'ils peuvent dans le délai qu'il précise, celui-ci ne pouvant être inférieur à 30 jours suivant la date de l'avis, présenter leurs observations à l'égard des nominations au poste ou aux postes visés.

Soit dit en passant, l'autre amendement, le texte A, visait à ajouter au paragraphe 76(1), après la ligne 20, qui se termine par «qu'il estime indiquée»:

Au cours de l'examen, le ministre donne aux premières nations la possibilité de présenter leurs observations.

La différence dans ce cas-ci, c'est que le ministre aura l'obligation de par la loi, aux termes de l'amendement à l'article 76, de donner aux premières nations — je vous signale qu'il s'agit ici, non pas des revendicateurs, mais des premières nations — la possibilité de présenter leurs observations. Aucune structure n'est prévue pour ce qui est du délai accordé ou du nombre de premières nations à consulter; est-ce deux, ou cinq, ou le nombre qu'il décidera? Il n'y a aucune précision quant à la catégorie de personnes à consulter.

To deal with those issues, I am suggesting there should be no amendment to 76 and that we put in a new clause 76.1 that refers to "claimants."

I will go on, colleagues, to the next paragraph. There must be a definition of "claimant," so if you turn over two pages, you will see 77.1, which is entitled "Transitional Provision," et cetera. 77.1 reads:

During the period of one year after the coming into force of section 76.1, the reference in that section to "claimants" shall be read as a reference to "claimants under this Act or under the Specific Claims Policy of the Government of Canada."

The category, one year after this statute comes into force, includes all the claimants who are now before the Indian Claims Commission, plus those who applied in the first year. Those are the people using the process, and therefore I would argue that those are the people who should be consulted. Therefore, I prefer 76.1, but I did want to explain the other provision. I do want to say that there is nothing preventing members of the AFN from using the AFN to coordinate their representations. It is not being made part of the statute, but I would fully expect that that is what would happen.

I am moving that committee approve an amendment, a new clause 76.1, after which, I will move to approve 77.1.

**The Chairman:** Does the committee understand?

**Senator Sibbston:** Chairman, I would like to ask a question of the person making these amendments. When we talked about consultation, we talked specifically about a minister consulting with the Assembly of First Nations. In this case, the amendments provide for the minister to consult with First Nations. I am wondering why this difference. Why not a provision that would have the minister consult with the AFN rather than First Nations?

**Senator Austin:** I tried in part to answer this question. First, all the claimants may not be members of the AFN. Claimants are defined as "Aboriginal bands," and the AFN is not fully representative of the Aboriginal community, or of all of those who are entitled to make claims.

Second, as I understand the policy, legislative reference to a private organization is difficult. We do have legislative reference to boards set up by legislation or by Orders in Council of various kinds, public boards, but the AFN does not fit that category.

As I said, in functional terms, there is no reason why its members could not use the AFN to coordinate and make a set of recommendations.

Pour corriger ces lacunes, je propose que, au lieu d'amender l'article 76, nous ajoutions un nouvel article 76.1 où il sera question des «revendicateurs».

Je vais maintenant vous lire le paragraphe suivant, chers collègues. Il faut définir «revendicteur». Si vous allez deux pages plus loin, vous trouverez l'article 77.1 intitulé «disposition transitoire». Il est libellé en ces termes:

Au cours de l'année qui suit l'entrée en vigueur de l'article 76.1 la mention «revendicateurs» à cet article vaut mention de «revendicateurs en vertu de la présente loi ou de la politique sur le règlement des revendications particulières du gouvernement du Canada».

La catégorie en question comprend donc, pendant l'année qui suit l'entrée en vigueur de la loi, tous les revendicateurs qui ont déjà présenté une revendication à la Commission des revendications des Indiens, de même tous ceux qui auront présenté une demande au cours de cette première année. Comme ce sont ces personnes qui utilisent le mécanisme de règlement, ce sont elles qui devraient être consultées à mon avis. Par conséquent, je préfère l'article 76.1, mais je tenais à expliquer le sens de l'autre amendement. Je tiens à préciser que rien n'empêche les membres de l'APN de coordonner leurs observations au sein de l'APN. On ne le précise pas dans la loi, mais je m'attends bien à ce qu'ils procèdent de cette façon.

Je propose au comité d'adopter l'amendement qui crée un nouvel article 76.1, après quoi je proposerai l'adoption de l'article 77.1.

**La présidente:** C'est clair pour les membres du comité?

**Le sénateur Sibbston:** Madame la présidente, j'aurais une question à poser à la personne qui propose les amendements. Quand nous avons parlé de consultation nous avons précisé que c'est l'Assemblée des premières nations que le ministre doit consulter. Or, les amendements proposés prévoient que le ministre consulte les premières nations. Je me demande pourquoi cette différence. Pourquoi pas une disposition qui oblige le ministre à consulter l'APN plutôt que les premières nations?

**Le sénateur Austin:** J'ai tenté de répondre en partie à cette question. Premièrement, les revendicateurs ne seront peut-être pas tous membres de l'APN. Les revendicateurs sont définis comme étant les «bandes autochtones», et l'APN ne représente pas tous les membres de la communauté autochtone, ou encore tous ceux qui ont le droit de présenter une revendication.

Deuxièmement, d'après ce que je comprends des règles, il est difficile de faire mention dans une loi d'une organisation privée. Certaines lois font mention de conseils d'administration créés par un texte législatif ou par un décret quelconque, de conseils publics, mais l'APN ne tombe pas dans cette catégorie.

Comme je l'ai dit, sur le plan pratique, il n'y a rien qui empêche les membres de l'APN de coordonner leurs observations au sein de l'APN pour ensuite présenter un ensemble de recommandations.

**Senator Sibbston:** In taking this approach, of referring to “claimants,” would you say it provides special recognition to the claimants as being entitled to have a say in who would be the adjudicators?

**Senator Austin:** In my view, that is the more important constituency to consult.

These are the people who will be directly affected by the decision. The general clause that I am not moving is: “In carrying out the review, the Minister shall give to First Nations an opportunity to make representations.” That is wide open and so incapable of defining the obligation of the minister that you would not know what an appropriate consultation would be. Whereas with the clause I am submitting, you do have a context. I also believe that claimants will not, in most cases, fail to respond because they know what their interest is in the process.

**Senator Stratton:** I will refer back to my earlier statements on this. I firmly believe that if you were to establish this process, it should be like our government’s proposal on Meech Lake, such that each province could submit a list, I believe of five names, for a senatorial position and the Prime Minister would choose from that list. I believe a process should be worked out to address that, or it should at least be similar to Bill C-4, the Wheat Board modifications brought forward by Minister Goodale, whereby a certain number of Wheat Board appointments were made by election from the farm groups. I believe this process should be handled in the same way. It should not be solely up to the minister. A certain number of appointees should come from the Aboriginal or First Nations groups. When we vote on this, you will hear “on division” from me.

**Senator Austin:** I have to amend what I said because I just received a note. I have so many different drafts of different items and amendments that I am confused. Let us go back to clause 76. I forgot that I have been advocating that in the three-year to five-year review, the minister consult, and that is what I want to submit — with my apologies. If I may, I would like to withdraw the motion with respect to 76.1 for the moment.

**The Chairman:** Yes, that motion is considered suspended.

**Senator Austin:** I would like to move that, in clause 76, at line 19 on page 29, “considers appropriate,” we add the words, “In carrying out the review, the Minister shall give to First Nations an opportunity to make representations.”

That is fine, because the review deals with the entire policy of the act and the practices.

**Senator Watt:** I want to ensure that we are talking about consultation. I do not believe that Senator Austin is talking about a proper consultation.

**Le sénateur Sibbston:** Croyez-vous que, en faisant ainsi mention des «revendicateurs», on accorde une reconnaissance particulière aux revendicateurs comme ayant leur mot à dire sur le choix des arbitres?

**Le sénateur Austin:** À mon avis, c’est eux qu’il importe avant tout de consulter.

Ce sont eux qui seront les plus directement touchés par la décision. La disposition générale que je ne propose pas est la suivante: «Au cours de l’examen, le ministre donne aux Premières nations la possibilité de présenter leurs observations.» La disposition est tellement générale qu’il serait impossible de définir l’obligation du ministre, si bien qu’on ne saurait pas quelle devrait être la nature de la consultation. Par contre, l’article que je propose établit certaines balises. Je crois, par ailleurs, que les revendicateurs ne manqueront pas, dans la plupart des cas, de répondre à l’invitation parce qu’ils savent à quel point le processus les touche.

**Le sénateur Stratton:** Je reviens ici à ce que j’ai dit précédemment à ce sujet. Je suis fermement d’avis que, si vous mettez ce mécanisme en place, il faudrait que ce soit comme dans le cas de l’accord du lac Meech que proposait le gouvernement, où chaque province était appelée à présenter une liste de, je crois que c’était cinq noms, pour un poste de sénateur et le premier ministre devait choisir parmi cette liste. Il faudrait mettre en place un processus pour ce faire, ou il faudrait à tout le moins quelque chose de semblable au projet de loi C-4, les modifications à la Commission du blé proposées par le ministre Goodale, où un certain nombre de nominations à la Commission du blé sont faites après la tenue d’une élection parmi les groupes de producteurs. Il faudrait procéder de la même façon ici. Il ne faudrait pas que le ministre soit seul responsable des nominations. Un certain nombre des membres devraient être nommés par les groupes autochtones ou par les Premières nations. Quand nous voterons, attendez-vous à m’entendre dire: «non».

**Le sénateur Austin:** Je dois modifier ce que je viens de dire parce que je viens de recevoir une note. J’ai tellement de textes différents pour différents articles et amendements que je suis un peu perdu. Revenons à l’article 76. J’ai oublié que je préconisais que le ministre soit tenu de consulter au cours de l’examen qui doit être fait dans un délai de trois à cinq ans, et c’est cela que je veux proposer, avec mes excuses. Si vous le permettez, je voudrais retirer temporairement la motion concernant l’article 76.1.

**La présidente:** Oui, la motion est considérée comme suspendue.

**Le sénateur Austin:** J’aimerais proposer que, à l’article 76, ligne 20, page 29, après «qu'il estime indiqué», nous ajoutions ce qui suit: «Au cours de l’examen, le ministre donne aux Premières nations la possibilité de présenter leurs observations.»

C'est très bien comme ça, parce que l'examen porte sur tous les principes et toutes les pratiques relatives à la loi.

**Le sénateur Watt:** Je veux avoir l’assurance que nous parlons bien de consultation. À mon avis, le sénateur Austin ne parle pas de consultation en bonne et due forme.

**The Chairman:** We are talking about clause 76(1), in respect of the three-to five-year review.

**Senator Austin:** That is clause 76(1).

**The Chairman:** It is the three-to five-year review.

**Senator Austin:** The consultation applies to the three-to five-year review. I merely got ahead of myself.

**Senator Watt:** You are not dealing with the consultation.

**Senator Austin:** I am dealing with the consultation relating to the three-to five-year review. I am proposing an amendment such that “the Minister shall give the First Nations an opportunity to make representations.”

**Senator Watt:** An “opportunity” does not necessarily mean that there will be a consultation. The onus would be on the claimant.

**Senator Austin:** In plain language, it means that the minister shall — meaning “mandatory obligation” in law — give First Nations an opportunity to make representations. I do not think —

**Senator Watt:** What is the definition of “opportunity”?

**Senator Austin:** It is such that they do not have to respond. The minister has to give them notice that he is undertaking a review and I would presume that the opportunity to make representations has to be with respect to a review of this proposed legislation, how it has worked and what they would like to say about how effective it has been.

**Senator Stratton:** Again, with respect to this amendment, I will be on division because I disagree with the wording. I do not think it should be “opportunity.” Rather, it should be mandatory that First Nations and Aboriginals have true input.

**Senator Sibberson:** Again, when there is a reference to “First Nations” in the review, will “First Nations” be defined as “claimants”?

**Senator Austin:** Not on the three-to five-year review because it affects everyone in the community. I would ask that you call the —

**Senator Christensen:** I am looking at alternatives. “In carrying out the review, the Minister shall give to First Nations...” Could that be “shall require First Nations,” but then, I am looking at different wording.

**Senator Austin:** The simplest strong language is “shall give.”

**The Chairman:** Are we ready for the question on clause 76(1)?

**Senator Stratton:** This is the three-to five-year review.

**La présidente:** Nous parlons du paragraphe 76(1), où il est question de l'examen qui doit être fait dans un délai de trois à cinq ans.

**Le sénateur Austin:** Ça, c'est le paragraphe 76(1).

**La présidente:** C'est l'examen qui doit être fait dans un délai de trois à cinq ans.

**Le sénateur Austin:** La consultation s'applique à l'examen qui doit être fait dans un délai de trois à cinq ans. J'étais simplement allé trop vite.

**Le sénateur Watt:** Vous ne traitez pas de la consultation.

**Le sénateur Austin:** Je traite de la consultation au cours de l'examen qui doit être fait dans un délai de trois à cinq ans. Je propose un amendement qui fera en sorte que «le ministre donne aux Premières nations la possibilité de présenter leurs observations».

**Le sénateur Watt:** Si on lui donne la «possibilité», cela ne veut pas nécessairement dire qu'il y aura consultation. Le fardeau en incombera au revendicateur.

**Le sénateur Austin:** En termes clairs et simples, cela veut dire que le ministre donne — c'est-à-dire qu'il est obligé de par la loi de donner — aux Premières nations la possibilité de présenter leurs observations. Je ne pense pas...

**Le sénateur Watt:** Quelle est la définition de «possibilité»?

**Le sénateur Austin:** Cela veut dire qu'elles ne sont pas tenues de le faire. Le ministre doit les aviser qu'il entreprend un examen, et je suppose qu'elles doivent avoir la possibilité de présenter leurs observations relativement à l'examen de cette loi qui est à l'étude, de la loi en question, de la façon dont elle a été appliquée et de son efficacité à leurs yeux.

**Le sénateur Stratton:** Pour cet amendement aussi, vous entendrez mon petit «non», parce que je n'approuve pas le libellé. Je ne pense pas que nous devrions parler de «possibilité». Il devrait plutôt être obligatoire de permettre une véritable participation des Premières nations et des Autochtones.

**Le sénateur Sibberson:** Là aussi, quand il est question de consulter les Premières nations au cours de l'examen, les «Premières nations» seront-elles définies comme étant les «revendicateurs»?

**Le sénateur Austin:** Pas pour l'examen qui doit être fait dans un délai de trois à cinq ans parce que c'est toute la communauté qui est touchée. Je vous demanderais de mettre...

**Le sénateur Christensen:** J'essaie de trouver un autre libellé. «Au cours de l'examen, le ministre donne aux Premières nations...» Pourrait-on dire plutôt «oblige les Premières nations à»? Ce serait un autre libellé possible.

**Le sénateur Austin:** La façon la plus simple et la plus catégorique de le dire, c'est «le ministre donne».

**La présidente:** Sommes-nous prêts à voter sur le paragraphe 76(1)?

**Le sénateur Stratton:** Il s'agit de l'examen qui doit être fait dans un délai de trois à cinq ans.

**The Chairman:** It is moved:

That Bill C-6, clause 76(1) be amended by replacing line 19 on page 29 with the following:

considers appropriate. In carrying out the review, the Minister shall give to First Nations an opportunity to make representations.

That is in respect of the three-to five-year review. Is it agreed?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** On division.

Shall clause 76 carry as amended?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** On division.

**Senator Austin:** I will revert to my proposed amendment, 76.1, which reads: "The Minister shall, before making a recommendation under section 5 or subsection 20(1) or 41(1), notify claimants — which notification may be by ordinary mail sent to their latest known addresses — that they may during a period that the Minister specifies of not less than 30 days after the date of the notice, make representation in respect of appointments to the office or offices in question."

**The Chairman:** Are there comments or a rationale? Is the motion agreed to, honourable senators?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** On division.

**The Chairman:** The next one is clause 77.

**Senator Austin:** I do have amendments for a new clause 76.2, but I would suggest that logically, if not in terms of the chronology of the bill, we do 77.1 first and then go back and deal with 76.2. The logic is that I would like to define "claimants," because we have agreed to the word. If I understand correctly, my suggested procedure would be acceptable.

The meaning of "claimant" at clause 77 —

**The Chairman:** One moment, senator. The clerk has suggested that we deal with clause 77 first and then with new clause 77.1.

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Stratton:** On division.

**The Chairman:** Where is clause 77?

**Senator Austin:** It is the last clause of the bill on page 29.

**The Chairman:** Is clause 77 agreed to?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Stratton:** On division

**The Chairman:** Agreed to on division.

**La présidente:** Il est proposé:

Que le projet de loi C-6, au paragraphe 76(1), soit modifié par substitution, à la ligne 20, page 29, de ce qui suit:

à la présente loi qu'il estime indiqué. Au cours de l'examen, le ministre donne aux Premières nations la possibilité de présenter leurs observations.

Il s'agit de l'examen qui doit être fait dans un délai de trois à cinq ans. Adopté?

**Des voix:** Adopté.

**La présidente:** À la majorité.

L'article 76 tel qu'amendé est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

**La présidente:** À la majorité.

**Le sénateur Austin:** Je reviens à mon amendement proposant l'ajout de l'article 76.1, qui est libellé en ces termes: «Avant de formuler une recommandation au titre de l'article 5 ou des paragraphes 20(1) ou 41(1), le ministre avise les revendicateurs — notamment par courrier ordinaire expédié à leur dernière adresse connue — qu'ils peuvent dans le délai qu'il précise, celui-ci ne pouvant être inférieur à 30 jours suivant la date de l'avis, présenter leurs observations à l'égard des nominations au poste ou aux postes visés.»

**La présidente:** Y a-t-il des observations ou des explications? La motion est-elle adoptée, honorables sénateurs?

**Des voix:** Adoptée.

**La présidente:** À la majorité.

**La présidente:** Le suivant est l'article 77.

**Le sénateur Austin:** J'ai des amendements à proposer en vue de la création d'un nouvel article 76.2, mais je propose que, pour suivre un ordre logique, sinon l'ordre chronologique du projet de loi, nous examinons d'abord l'article 77.1 pour revenir ensuite au 76.2. La logique, c'est que j'aimerais définir le terme «revendicateurs», puisque nous semblons l'avoir accepté. Si je comprends bien, l'ordre que je propose serait acceptable.

Par «revendicateurs», à l'article 77, il faut entendre...

**La présidente:** Un instant, sénateur. Le greffier me dit qu'il faudrait d'abord décider de l'article 77 et passer ensuite au nouvel article 77.1

**Des voix:** Adopté.

**Le sénateur Stratton:** À la majorité.

**La présidente:** Où est l'article 77?

**Le sénateur Austin:** C'est le dernier article du projet de loi, à la page 29.

**La présidente:** L'article 77 est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

**Le sénateur Stratton:** À la majorité.

**La présidente:** Adopté à la majorité.

**Senator Austin:** I move clause 77.1:

During the period of one year after the coming into force of section 76.1, the reference in that section to "claimants" shall be read as a reference to "claimants under this Act or under the Specific Claims Policy of the Government of Canada."

I have explained it.

Is that agreed?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Stratton:** On division.

**The Chairman:** Agreed to on division.

**Senator Austin:** May I propose a new clause 76.2. The document is before colleagues.

This is designed to deal with the question of avoidance of conflicting conduct. Honourable senators will have heard some questions from me to the witnesses from the Indian Claims Commission.

The clause reads as follows:

76.1 (1) At no time shall a person who is appointed under section 5 or subsection 20(1) or 41(1) act for any party in connection with any specific claim in relation to which they performed any work or concerning which they obtained significant information during their term in office.

Subsection 2 is entitled "One year non-employment period."

Persons who were appointed under section 5 or subsection 20(1) or 41(1) shall not, within a period of one year after the end of their term in office, accept any employment with or enter into a contract for services with the Department of Indian Affairs and Northern Development or a first nation that had a pending specific claim — before the Commission or the Tribunal, in the case of the Chief Executive Officer, or, in the case of a commissioner or adjudicator, before the Division of the Centre to which the person was appointed — at any time during their term in office.

**Senator Fraser:** Appointments are renewable. Does "term in office" refer to the most recent term or to the entire period?

**Senator Austin:** I would interpret it that the continuation of service is their term in office. I think it is well drafted in the sense that it is specific to the conflict. It is not saying because you were a member of a tribunal or an adjudicator or a commissioner something you never heard of also bars you. It is a desire to reinforce the independence of the tribunal and make it clear that it is not a creature of the department or of any First Nation.

**The Chairman:** I have some concerns about this. As was discussed earlier, are we not giving our well-educated Aboriginal people a cross to bear because they cannot enter into any

**Le sénateur Austin:** Je propose l'article 77.1:

Au cours de l'année qui suit l'entrée en vigueur de l'article 76.1, la mention «revendicateurs» à cet article vaut mention de «revendicateurs en vertu de la présente loi ou de la politique sur le règlement des revendications particulières du gouvernement du Canada».

Je l'ai déjà expliqué.

L'article est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

**Le sénateur Stratton:** Avec dissidence.

**La présidente:** Adopté avec dissidence.

**Le sénateur Austin:** Puis-je proposer un nouvel article 76.2. Mes collègues ont le texte.

Il s'agit de l'interdiction de représentation. Les honorables sénateurs m'auront entendu poser des questions à ce sujet à la Commission sur les revendications des Indiens.

L'article est libellé en ces termes:

76.2(1) Il est interdit à quiconque a été nommé en vertu de l'article 5 ou des paragraphes 20(1) ou 41(1) d'agir pour le compte d'une partie relativement à une revendication particulière à l'égard de laquelle il a travaillé ou a obtenu des renseignements importants au cours de son mandat.

Le paragraphe 2 s'intitule «Interdiction pendant un an en ce qui concerne l'emploi».

Il est interdit à quiconque a été nommé en vertu de l'article 5 ou des paragraphes 20(1) ou 41(1), dans l'année qui suit la fin de son mandat, d'accepter un emploi auprès du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien ou d'une Première nation revendicatrice qui, au cours de ce mandat, avait une revendication particulière en instance devant la Commission ou le Tribunal, dans le cas du premier dirigeant, ou, dans le cas d'un membre de la Commission ou du Tribunal, devant la division du Centre au sein de laquelle il a été nommé.

**Le sénateur Fraser:** Les mandants peuvent être reconduits. Le terme «mandat» désigne-t-il la période la plus récente d'occupation d'un poste ou toute la période pendant laquelle le candidat a occupé un poste?

**Le sénateur Austin:** Je pense qu'il s'agit de toute la période pendant laquelle une personne a occupé un poste. Je crois que le paragraphe est bien rédigé puisqu'il indique bien quel serait le conflit. On ne dit pas que parce que vous étiez membre d'un tribunal ou parce que vous étiez membres d'une commission dont personne n'a jamais entendu parler que vous ne pouvez pas être candidat. On cherche simplement à renforcer l'indépendance du tribunal et à indiquer bien clairement qu'il ne relève pas du ministère ou d'une Première nation en particulier.

**La présidente:** La question m'inquiète un peu. Comme on l'a déjà indiqué, ne devons-nous pas nous demander si nous imposons un fardeau à nos Autochtones instruits parce qu'ils ne

contracts with the Department of Indian Affairs, their own band councils or any other First Nations? Where would they find a job for the one-year after?

**Senator Austin:** They are only barred from working for that particular claimant. Presumably there is a lot of other work in the field.

**Senator Christensen:** Not necessarily. If you are living in a small community in Northern Manitoba or Ontario, you do not have any other alternatives.

**Senator Pearson:** We are not talking about many people.

**Senator Austin:** The commissioner, the adjudicator or the chief executive officer. We are talking about 11 people. It is pointed out in the appended note, under paragraph 3, "Consequences," that while First Nations may see this as a positive step in guaranteeing the independence of the centre by removing the potential for conflict of interest by government appointees following the conclusion of their tenure at the centre, the inclusion of these provisions may mean that certain candidates may refuse to accept an appointment because they want to remain involved in the area of specific claims, either with the department or a claimant First Nation.

There is no way, however, to apply the avoidance of conflicting conduct only to employees of DIAND. It has to apply in parallel to be fair and equitable.

**The Chairman:** We understand that, but any employee from DIAND could go to PCO, Department of Justice or wherever, while the Aboriginal experts do not have that opportunity. My concern is that it is not a level playing field.

**Senator Austin:** They cannot work for a claimant, but they could work for the AFN, the Federation of Saskatchewan Indian Nations or any number of entities within the Aboriginal community. They just cannot work on that particular area for one year. There is little doubt in my mind that anyone with that competence will find many things to do. You could even run to head the AFN, and it would not be a conflict.

**Senator Watt:** I have difficulty understanding the proposal that Senator Austin is making. Why are we dealing with civil servants?

**Senator Austin:** Because the AFN made a submission saying individuals from DIAND who became commissioners of the tribunal could go right back to work in the department, and that would impair the credibility of the centre. Upon hearing this evidence, we all said that we should not allow that to happen.

When the drafting took place, it was asked why only employees of DIAND. Other people will have conflicts. Those acting for claimants will have conflicts as well. They will learn things during

peuvent pas signer de contrats avec le ministère des Affaires indiennes, avec leurs propres conseils de bande ou d'autres Premières nations? Où pourraient-ils trouver un emploi l'année suivante?

**Le sénateur Austin:** On leur interdit simplement de travailler avec ce revendeur. Supposément, il y a beaucoup de travail dans ce secteur.

**Le sénateur Christensen:** Pas nécessairement. Si vous vivez dans une petite collectivité dans le nord du Manitoba ou de l'Ontario, vous n'avez pas vraiment de choix.

**Le sénateur Pearson:** Les gens visés par cette disposition ne sont pas trop nombreux.

**Le sénateur Austin:** Il s'agit du commissaire, du président du tribunal ou du président de la Commission. Il s'agit d'environ 11 personnes. On le signale dans la note au paragraphe 3 sous la rubrique «Conséquences»; on indique que même si les Premières nations jugent qu'il s'agit d'une mesure visant à garantir l'indépendance du Centre en éliminant tout danger de conflit d'intérêts puisqu'on interdit au gouvernement de nommer des gens à la suite de leur mandat au Centre, l'inclusion de ces dispositions pourrait pousser certains candidats à refuser la nomination simplement parce qu'ils veulent continuer à s'occuper de revendications particulières, soit pour le ministère, soit pour une Première nation revendicatrice.

Cependant, il est impossible d'appliquer les dispositions sur les conflits d'intérêts aux employés du ministère des Affaires indiennes exclusivement. Elle doit s'appliquer à tous pour que le système soit juste et équitable.

**La présidente:** Je sais, mais un employé de AINC pourrait aller travailler au BCP, au ministère de la Justice ou ailleurs alors que les experts en questions autochtones n'ont pas les mêmes débouchés. Je crains qu'on ne crée pas un système juste.

**Le sénateur Austin:** Ils ne peuvent pas travailler pour un revendeur, mais ils pourraient aller travailler pour l'APN, la Federation of Saskatchewan Indian Nations ou n'importe quelle autre organisation autochtone. Ils ne peuvent simplement pas travailler dans ce secteur pendant un an. Je suis convaincu qu'une personne qui a ce genre de connaissances et d'expérience trouvera à s'occuper. En fait, ils pourraient même poser leurs candidatures pour devenir chef de l'APN, et il n'y aurait pas conflit d'intérêts.

**Le sénateur Watt:** Je ne comprends pas tout à fait ce que propose le sénateur Austin. Pourquoi parlons-nous de fonctionnaires?

**Le sénateur Austin:** Parce que l'APN a soutenu dans sa présentation que des représentants d'AINC qui sont devenus membres du tribunal pourraient par la suite retourner travailler au ministère et que cela minerait la crédibilité du Centre. Après avoir entendu ces commentaires nous avons tous dit qu'on ne pouvait accepter que de telles choses se produisent.

Lors de la rédaction on avait demandé pourquoi ne mentionner que les employés d'AINC. D'autres personnes pourront avoir des conflits. Ceux qui représentent les revendeurs auront

the process that they can use to further their employment. They can say that people should hire them, as they know a lot about their problems.

The desire is to prevent that kind of thing from happening, which if it did, would impair the reputation of the tribunal for impartiality.

**Senator Watt:** Why do we not approach it directly rather than indirectly and say that functionaries cannot be appointed or hired by the government?

**Senator Austin:** Or by the claimant.

**Senator Watt:** Or anyone else for that matter.

**Senator Austin:** A band could hire someone who had just stepped down as chief executive officer. It is like a judge being hired to argue cases before the same court of which he was a member. There is a convention against that happening. This is new and there is no convention.

I was willing to accept the argument that something should be done to protect the credibility of the tribunal. If it does not work out, if there is a hardship case, it can be dealt with in the review. I cannot say there will be no hardship case. It could happen.

**Senator Fraser:** I just wanted to bolster, side with, that particular argument. Clauses of this nature are not unusual where regulatory bodies of any kind are concerned. They are not universal. I rather wish they were, because they increase the faith of everyone — the claimants, the people arguing against the claimants, the public at large — that the decisions will be made absolutely impartially without any hint of self-interest on the part of the decision makers. I think that is good. It will help the claimants and First Nations in general.

**Senator Stratton:** I can accept that for Southern Canada. As Senator Christensen has pointed out, we are not dealing with something that is normal or universal across Southern Canada. We are talking about remote, isolated communities where an individual would go back and try to find employment. This is a first. It should be taken into consideration when we look at this. When I vote, I will request that it be on division.

**Senator Sibbston:** I think it is worth noting that this applies if a person is a commissioner who dealt with a specific claim from a certain area of the country. This just says he cannot gain employment with that claimant from then on. He can get a job anywhere else in the country with other First Nations. It is specific to the claimant that is before the board. It is true; it is like a judge leaving the bench and working for one of the parties that

également des conflits. Ils apprendront des choses lors de ce processus dont ils pourraient se servir pour faire avancer leur carrière. Ils pourraient dire par exemple à certaines personnes qu'elles devraient les embaucher parce qu'ils en connaissent long sur leurs problèmes.

On veut simplement éviter que ce genre de choses ne se produisent sinon cela pourrait nuire à la réputation d'impartialité du tribunal.

**Le sénateur Watt:** Pourquoi ne pas procéder de façon directe plutôt que de façon indirecte et simplement dire que les fonctionnaires ne peuvent pas être nommés ou embauchés par le gouvernement?

**Le sénateur Austin:** Ou par le revendeur.

**Le sénateur Watt:** Ou par qui que ce soit d'autre.

**Le sénateur Austin:** Une bande pourrait embaucher quelqu'un qui vient de terminer son mandat de premier dirigeant. C'est comme un juge qu'on recruterait pour intervenir dans une affaire devant le tribunal où il était juge. Il existe une convention qui empêche de telles choses de se produire. Ce dont nous parlons est nouveau et il n'y a donc pas de convention.

J'étais prêt à accepter l'argument de ceux qui ont dit que quelque chose devrait être fait pour protéger la crédibilité du tribunal. Si cela ne fonctionne pas, s'il y a des difficultés particulières, on pourra se pencher sur cette question lors de l'examen. Je ne peux pas dire qu'il n'y aura aucune difficulté. Cela pourrait se produire.

**Le sénateur Fraser:** Je désire simplement appuyer cet argument. Les dispositions du genre ne sont pas inusitées lorsqu'on parle d'organismes réglementaires. Elles ne sont pas universelles. Je voudrais bien qu'elles le soient, parce qu'elles permettent d'augmenter la confiance de tous les intervenants — les revendeurs, ceux qui s'opposent aux revendications, le public en général — cela permet de les convaincre que les décisions seront prises de façon absolument impartiale sans intérêt particulier de la part des décisionnaires. Je pense que c'est une bonne chose. Cela aidera à mon avis les revendeurs et les Premières nations.

**Le sénateur Stratton:** Oui, peut-être dans le sud du Canada. Comme le sénateur Christensen l'a signalé, nous ne parlons pas ici de quelque chose qui est normal ou universel dans le sud du pays. Nous parlons des régions éloignées et isolées où ce particulier voudrait retourner pour trouver un emploi. C'est la première fois qu'on propose des dispositions du genre. Il faudrait en tenir compte. Cette disposition sera probablement adoptée mais à la simple majorité.

**Le sénateur Sibbston:** Je crois qu'il importe de noter que cette disposition vise un membre de la Commission qui s'est penché sur une revendication particulière provenant d'une région particulière du pays. On dit simplement qu'il ne peut pas être employé par ce revendeur par la suite. Il peut obtenir un emploi ailleurs dans le pays auprès d'autres Premières nations. On dit simplement qu'il ne peut pas travailler pour le revendeur dont l'affaire est

was before him. We cannot allow that. In that regard, it makes sense.

**Senator Christensen:** You are not dismissed from a board each time you hear a case. The person is appointed for a period of time, four or five years. He will hear a number of cases in that time.

**The Chairman:** We are dealing with a chief executive officer, the commissioners and the adjudicators, to a total of 11 positions. It is not the researchers or anything like that. It is just those 11 positions.

**Senator Austin:** It is those who are appointed under section 5 or subsections 20(1) or 41(1).

**Senator Sibbston:** I would be interested to hear from Senator Austin his comments with respect to regular civil servants who could likely move from the Department of Indian Affairs to work for the centre. I know there are provisions in here to cover that, but I do not believe there are any similar restrictions.

**Senator Austin:** You are right. Researchers, payments officers, administrators, translators and so on are not affected by this in any way. It refers to authoritative positions such as the chief executive officer, the commissioners or the adjudicators.

**Senator Sibbston:** I think the concern here is with civil servants from, let us say, the Department of Indian Affairs who have spent a lifetime, as it were, dealing with claims moving into this new centre as an employee. I do not know whether anybody could ever be tainted after working for that department, but that is the idea of not allowing career civil servants who may even have blocked claims becoming significant people in the centre.

**Senator Austin:** That does not block the minister from appointing people who have been involved in the claims process in the department. It says that they do not go back there; that is it. They have made a step. They cannot go back for at least one year after they leave the centre. It is perfectly possible to choose someone from within the department who has been supporting the processes of the Indian Claims Commission from a departmental point of view and has a history of experience. The minister might decide to appoint such a person. Undoubtedly that person could bring a lot of experience. The minister would have to judge whether the said person was bringing a negative or a positive bias to the position. Either would be possible, but not probably both at the same time.

**Senator Pearson:** Now we have to consult others, too, with these amendments.

**Senator Austin:** It may be that the minister, in making a decision — and I am speculating wildly — would ask whether the person would have a bias one way or another. Let us get a balance of biases and that may produce a balanced result.

étudiée. C'est vrai; c'est un peu comme un juge qui quitte son poste et qui travaille pour une des parties qu'il a déjà entendues dans une affaire. On ne peut pas permettre ce genre de chose. C'est parfaitement logique.

**Le sénateur Christensen:** Vous n'êtes pas remercié de vos services chaque fois que vous avez entendu une cause. La personne est nommée pendant une période donnée, un mandat de quatre ou cinq ans. Il entendra diverses causes pendant cette période.

**La présidente:** Nous parlons ici du premier dirigeant, des membres de la Commission et des membres du tribunal, soit 11 personnes. Ce n'est pas le responsable de la recherche ou des choses du genre. Il ne s'agit que de 11 personnes.

**Le sénateur Austin:** Il s'agit de ceux qui sont nommés conformément à l'article 5, ou aux paragraphes 20(1) ou 41(1).

**Le sénateur Sibbston:** J'aimerais que le sénateur Austin nous dise ce qui en est des simples fonctionnaires qui pourraient quitter le ministère des Affaires indiennes pour aller travailler au Centre. Je sais qu'il existe des dispositions qui visent ces fonctionnaires, mais je ne pense pas qu'ils soient assujettis aux mêmes restrictions.

**Le sénateur Austin:** Vous avez raison. Les attachés de recherche, les agents payeurs, les administrateurs, les traducteurs et d'autres ne sont pas du tout touchés par cette disposition. Elle ne vise que ceux qui occupent des postes de cadre supérieur comme le premier dirigeant, les membres de la Commission ou les membres du tribunal.

**Le sénateur Sibbston:** Je crois qu'on craint que des fonctionnaires qui travaillent par exemple au ministère des Affaires indiennes qui ont passé pratiquement toute leur carrière à s'occuper de revendications puissent commencer à travailler comme employés à ce nouveau centre. Je ne sais pas si on pourrait dire qu'une personne est entachée parce qu'elle a travaillé à ce ministère, mais c'est pourquoi on ne veut pas que des fonctionnaires de carrière qui ont peut-être même bloqué des revendications jouent un rôle important au centre.

**Le sénateur Austin:** Cela n'empêche pas le ministre de nommer des gens qui ont déjà participé au sein du ministère au processus de règlement des revendications. Cette disposition précise simplement qu'ils ne peuvent pas y retourner, c'est tout. Ils ont avancé. Ils ne peuvent pas retourner au ministère dans les 12 mois suivants leur départ du centre. Il est donc parfaitement possible de choisir quelqu'un du ministère qui a appuyé la position du ministère dans le processus de la Commission de revendication des Indiens et qui connaît bien le domaine. Le ministre peut décider de nommer cette personne. Certainement, elle aura beaucoup d'expérience dans le dossier. Le ministre devra décider si ce candidat a un biais positif ou négatif. Les deux choses seraient possibles, mais certainement pas en même temps.

**Le sénateur Pearson:** Nous devrons consulter nos collègues quant à ces amendements.

**Le sénateur Austin:** Il se pourrait que le ministre, avant de prendre sa décision — et je ne fais que deviner — pourrait demander à une personne si elle est de parti pris. Multiplions les partis pris et la situation s'équilibrera.

**The Chairman:** Is everyone ready for the question? Shall we adopt the motion to add subsections 76.2(1) and (2)?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Stratton:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

Shall clauses 78 to 85 carry? Shall all the last ones carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall the schedules carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 1 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Is it agreed that this bill be adopted with amendments?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The committee is looking at making some observations. Would you like to proceed in camera to discuss them?

**Senator Sibbston:** Is there a particular purpose in going in camera or can it be dealt with in public?

**The Chairman:** It is the committee's choice.

**Senator Stratton:** I think we should stay public.

**The Chairman:** Copies of the draft observations have been distributed. I would like at this time to thank Senator Sibbston's office for drafting the observations for discussion.

**Senator Sibbston:** Before the members launch into reading the observations, I would ask that number 2, "Definition of claim," be deleted because I am satisfied that the issue that I outlined here is covered in the bill. The observations would just be 1 and 3, and 3 would then become 2. There are just two observations then; one deals with waiver requirements for rulings of validity and the other one with delay.

**The Chairman:** We will turn now to observation number 1.

The committee frequently heard, both from First Nations and neutral observers, that the requirement for claimants to waive their rights to compensation above the specified cap (as set out in Section 30) in order to obtain a Tribunal ruling on the validity of their claim was the single most significant flaw with the Bill. The government expressed concern that removing this requirement would pose undue and unpredictable financial risk and might imbalance the overall operations of the Commission and the Tribunal. Given the safeguards built into the legislation (Section 71), this seems to reflect an excessive concern with risk aversion.

**La présidente:** Êtes-vous prêts à voter? Voulez-vous adopter la motion visant l'adjonction des paragraphes 76.2(1) et (2)?

**Des voix:** Oui.

**Le sénateur Stratton:** À la majorité.

**La présidente:** Adopté à la majorité.

Les articles 78 à 85 sont-ils adoptés? Toutes les dispositions qui demeurent sont-elles adoptées?

**Des voix:** Oui.

**La présidente:** Adopté. Les annexes sont-elles adoptées?

**Des voix:** Oui.

**La présidente:** Adopté. L'article 1 est-il adopté?

**Des voix:** Oui.

**La présidente:** Adopté. Le titre est-il adopté?

**Des voix:** Oui.

**La présidente:** Adopté. Le projet de loi de loi tel que modifié est-il adopté?

**Des voix:** Oui.

**La présidente:** Le comité a l'intention de faire quelques observations. Voulez-vous que l'on poursuive nos travaux à huis clos pour en discuter?

**Le sénateur Sibbston:** Faut-il absolument passer à huis clos. Ne pouvons-nous en discuter un public?

**La présidente:** Je m'en remets au comité.

**Le sénateur Stratton:** Je pense que nous devrions rester en public.

**La présidente:** Des exemplaires de l'ébauche des observations ont été distribués. J'aimerais remercier le personnel du sénateur Sibbston d'avoir rédigé ces observations pour que nous puissions en discuter.

**Le sénateur Sibbston:** Avant que mes collègues ne lisent ces observations je demanderais de rayer l'observation numéro 2 sous «Définition de revendication» puisque je juge que le projet de loi fait ce que je proposais dans cette observation. Ainsi il n'y aurait plus que les observations 1 et 3, et le numéro 3 deviendrait donc le numéro 2. Il ne reste plus que deux observations; une porte sur l'obligation de renonciation préalable aux décisions sur le bien-fondé et l'autre sur les délais.

**La présidente:** Passons donc à la première observation.

Le comité a entendu souvent des Premières nations aussi bien que des observateurs neutres déclarer que ce qu'ils reprochaient surtout au projet de loi, c'était l'obligation faite aux revendicateurs de renoncer à leurs droits à une indemnité supérieure au plafond (article 30) pour obtenir du Tribunal une décision sur le bien-fondé de leurs revendications. Le gouvernement a déclaré craindre que la suppression de cette obligation ne l'expose à des risques financiers indus et imprévisibles et qu'elle ne déséquilibre le fonctionnement de la Commission et du Tribunal. Étant donné les sauvegardes de l'article 71 du projet de loi, il

We are concerned that the financial cap on validity will create two categories of claims within the system and could create a significant impediment to the settlement of larger claims. However, we recognize that, in its early years, the Centre may need to operate under conservative principles and that an incremental approach to this issue might be most appropriate. Therefore, the committee did not amend the Bill with respect to this provision.

We would ask that the Minister in the review of the Act in three to five years, pay particular attention to the impact on the cap on validity. The effects on larger claims, the increase or decrease in the number of First Nations choosing to utilize the courts and the frequency of the use of the Tribunal when claims are rejected for negotiation are all areas of interest.

**Senator Sibbston:** I would ask that we make a little correction. In the third line, where it refers to section 30, it is actually section 32.

**The Chairman:** Are there any comments or discussion on this observation?

**Senator Austin:** I think this is an excellent observation and I certainly endorse it.

**Senator Watt:** I want to make a comment here. I believe all of us were here and heard a number of the presenters highlighting the fact that they did not want this bill to go through. How come we are not mentioning what we heard from the witnesses? I would think that it should be put into the observations. Why are we not doing that?

**The Chairman:** It is on the record and we will be looking at it in the report stage.

**Senator Watt:** It will be viewed by those outside as disregarding what we heard from the witnesses.

**Senator Sibbston:** The reason I focused on this issue is that it was presented to us. We heard often in the presentations about removing the waiver so that claimants can have their cases heard based on their validity. Rather than make amendments — in our meeting with Mr. Nault, he indicated the government would not support such an amendment — and become frustrated and have the bill returned to us, or have the government simply reject the bill with such an amendment, we decided to make an observation that would focus the government's attention on this issue, particularly in the three to five years when they have a chance to review the matter. It is a very important issue.

We just chose two issues that seemed to be important — were seen by witnesses as important and I felt were very important — and where calling attention to them would serve some purpose, but without amendments. That is the reason. It was done with a

semble y avoir là une aversion excessive au risque. Nous sommes convaincus que le plafonnement de l'indemnité en cas de connaissance de bien-fondé va entraîner la création de deux catégories de revendications et qu'il risque de faire obstacle au règlement de grosses revendications. Cependant, nous reconnaissons que, pendant ces premières années, le Centre devra peut-être s'en tenir à des principes conservateurs et qu'une démarche progressive conviendrait peut-être mieux en la matière. C'est pourquoi le comité n'a pas amendé cette disposition du projet de loi.

Nous demandons que, à l'occasion de l'examen de la loi dans trois à cinq ans, le ministre accorde une attention particulière à l'effet du plafonnement sur l'indemnité en cas de reconnaissance du bien-fondé. Les effets sur les grosses revendications, l'augmentation ou la diminution du nombre des Premières nations qui choisissent de faire appel aux tribunaux et la fréquence du recours du Tribunal en cas de refus de négocier les revendications sont tous des sujets d'intérêt.

**Le sénateur Sibbston:** Je propose qu'on apporte une petite correction au texte. À la troisième ligne, on mentionne l'article 30 alors qu'il s'agit en fait de l'article 32.

**La présidente:** Y a-t-il des commentaires sur cette observation?

**Le sénateur Austin:** Je crois qu'il s'agit d'une excellente observation et je l'appuie.

**Le sénateur Watt:** J'aimerais faire un commentaire. Je crois que nous étions tous ici et que nous avons entendu les témoins signaler qu'ils ne voulaient pas que ce projet de loi soit adopté. Pourquoi ne mentionnons-nous pas ce que nous avons entendu nos témoins nous dire? Je crois que cela devrait être inclus dans nos observations. Pourquoi ne le faisons-nous pas?

**La présidente:** C'est inscrit au compte rendu et nous l'examinerons à l'étape du rapport.

**Le sénateur Watt:** Les gens de l'extérieur diront que nous n'avons pas tenu compte des témoignages.

**Le sénateur Sibbston:** J'ai insisté sur cette question parce que c'est ce que l'on nous a présenté. Lors des témoignages, il a souvent été proposé de retirer la dispense pour que les plaintes des revendeurs soient entendues à juste titre. Plutôt que de faire des amendements — pendant notre réunion avec M. Nault, il a dit que le gouvernement n'appuierait pas un tel amendement — et de nous énerver parce que le gouvernement risque de nous renvoyer le projet de loi, ou même de le rejeter tout simplement avec un tel amendement, nous avons décidé de faire une observation qui attirerait l'attention du gouvernement sur cette question, surtout pendant les trois à cinq ans qu'il aura pour examiner la question. Il s'agit d'un enjeu très important.

Nous avons tout simplement choisi deux questions qui nous semblaient importantes — que les témoins et moi-mêmes estimons être très importantes — et qui méritent être mises en relief, mais sans amendement. Voilà l'explication. Nous voulions

view to saying to the witnesses that appeared before us that we understand, we have given importance to what you said and put it in the observations for the government and the department to look at seriously.

**Senator Watt:** In my opinion, the witnesses made it absolutely clear they wanted us to reject this bill. It was a small number of presenters who said if it goes through, those are the possible amendments at which we should look. That is what I heard from the witnesses. The majority basically told us to reject it. If we do not put that in the observations, are we saying that we are not listening to them?

**Senator Sibbston:** I do not believe we are obliged to make observations on everything we heard. We decide what is important to us. I would say if the member feels strongly about it, he would be free to add to the observations and do what he thinks is necessary.

**Senator Watt:** Who is that?

**Senator Sibbston:** You.

**Senator Watt:** Are you saying I have a chance to make some modifications?

**The Chairman:** No.

**Senator Stratton:** I would like to go on record as saying if you put in an observation because it was stated by so many of the witnesses, how is the argument with respect to the rejection of the bill different? We heard from so many witnesses saying, "Reject the bill." I do not see how you can include one and not the other.

**The Chairman:** I would like to thank Senator Sibbston for having the courage to make observations and write them down. If you were interested and concerned, we would have accepted your observations also.

**Senator Fraser:** Although I was not present, I would be willing to believe anything any longstanding member of this committee tells me witnesses said. The fact is, however, that this committee has just approved the bill. In my experience in other committees, observations are generally designed to elicit specific government action. It is quite clear that we have approved this bill. It will not be rejected. However, these are quite important points upon which the committee wishes to urge government action.

I suggest that those of you who have been here all the way through this might be diluting the impact of these very constructive observations if you load in a whole lot of other material.

**Senator Austin:** If I could reinforce Senator Fraser's point, this is a strong observation coming from the committee. We have concluded from all the evidence we heard that this is something to which the minister and the department have to pay attention. It is also something that this committee, three to five years from now, will recall and ask, "Minister, are you paying attention to this

ainsi dire aux témoins que nous reconnaissions l'importance de leurs propos et que le gouvernement et le ministère prennent leurs observations au sérieux.

**Le sénateur Watt:** À mon avis, les témoins ont dit bien clairement qu'ils voulaient que nous rejetions ce projet de loi. Très peu de témoins ont dit que si le projet de loi est adopté, nous devrions envisager ces amendements-ci. Voilà mon interprétation des témoignages. La majorité des témoins nous ont dit de le rejeter. Si cela ne figure pas aux observations, sommes-nous en train de dire que nous les écoutons pas?

**Le sénateur Sibbston:** Je ne crois pas être dans l'obligation de commenter sur tous leurs témoignages. Nous décidons de ce qui est important. Je dirais que si le sénateur a une très forte opinion, il peut bien l'ajouter aux observations et faire ce qu'il croit nécessaire.

**Le sénateur Watt:** Qui est-ce?

**Le sénateur Sibbston:** Vous.

**Le sénateur Watt:** Dites-vous que j'ai la possibilité de faire des modifications?

**La présidente:** Non.

**Le sénateur Stratton:** Je voudrais que le procès-verbal indique que si vous ajoutez une observation parce qu'elle a été faite par un grand nombre de témoins, en quoi l'argument concernant le rejet de ce projet de loi est-il différent? Un très grand nombre de témoins nous ont dit de rejeter le projet de loi. Je vois mal comment on peut en inclure un et non pas l'autre.

**La présidente:** Je voudrais remercier le sénateur Sibbston pour son courage de faire des observations et de les noter. Si vous étiez intéressés et inquiets, nous aurions accepté vos observations aussi.

**Le sénateur Fraser:** Même si j'étais absente, je serais prête à croire tout ce qu'un membre de longue date de ce comité me dit concernant les témoignages. Mais il n'en demeure pas moins que ce comité vient juste d'approuver le projet de loi. D'après mon expérience dans d'autres comités, le but des observations est d'inciter le gouvernement à agir. Il est assez évident que nous avons approuvé ce projet de loi. Il ne sera pas rejeté. Toutefois, ce sont des enjeux assez importants sur lesquels le comité aimeraient que le gouvernement agisse.

Je pense que si vous ajoutez toutes sortes d'autres commentaires, ceux d'entre vous qui sont ici depuis le début des travaux seraient vont diluer l'impact de ces observations très constructives.

**Le sénateur Austin:** Je voudrais faire écho aux propos du sénateur Fraser et dire que le comité est en train d'envoyer un message bien clair. Suite à tous les témoignages que nous avons entendus, nous en sommes venus à la conclusion que le ministre et le ministère devraient porter une attention particulière à cette question. C'est aussi une chose que le comité examinera d'ici trois

recommendation?" It is ours. I think Senator Watt's point is made more strongly with this draft than by diluting it.

**Senator Watt:** I do not think I am trying to dilute what we have heard from the witnesses. I heard the same things that every one of you heard. You heard exactly what they said. This is far from representing what I heard from the witnesses.

**Senator Sibbston:** Please understand what these observations are. They are my observations that I am suggesting the committee adopt. We are not bound by witnesses, the evidence and the statements given. In the end, we consider what they say, and we as legislators make up our own minds on what we do: Whether we support the bill or amend it or make observations. That is the process. There is nothing magical or sacred about what witnesses say. We accept some evidence and reject some. The fact that they made certain statements does not in itself oblige us to comply with what they say. In the end, it is we who make the decisions to amend or, in this case, just to make observations.

**Senator Léger:** I feel the emphasis here, to review in three to five years, is the strong point, paying particular attention to the impact on the cap on validity. In three years, do we not have the right to change it? Is that what we are asking here? No?

**Senator Austin:** We do not have a right to change it. We have a right to go to the minister and say, "You have a problem." We are not members of the executive; we are legislators.

**Senator Léger:** You are saying that is what you want: The impact on the cap on the validity.

**Senator Austin:** We want the government to pay attention to this issue because it is an important one.

May I move that we approve the paragraph?

**The Chairman:** Senator Austin moves paragraph 1. All in favour?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Stratton:** On division.

Before we go to the issue of delay, I would like to go back to the definition of "claim" that Senator Sibbston put forward and has withdrawn. I would like that definition read into the record and to hear an explanation thereafter from Senator Sibbston as to why that has been withdrawn.

**The Chairman:** The definition of claim in the Bill appears to be narrower than that currently allowed under the Specific Claims Policy or which might be allowed based on evolving case law. Specifically claims based on treaty rights other than to land or assets, claims arising from unilateral undertakings of the crown, and certain pre-Confederation claims could all be excluded from the Centre's work. We have been told that this could eliminate many of the claims currently in the system or that First Nations

à cinq ans en demandant au ministre s'il tient bien compte de cette recommandation. Elle vient de nous. À mon avis, le sénateur Watt jouira d'une plus grande influence avec cette ébauche-ci qu'une version diluée.

**Le sénateur Watt:** Je ne pense pas que je suis en train de diluer les propos des témoins. J'ai entendu les mêmes choses que chacun d'entre vous. Vous avez entendu exactement ce qu'ils ont dit. Ceci est bien loin de ce que j'ai entendu dire les témoins.

**Le sénateur Sibbston:** Veuillez s'il vous plaît comprendre le sens de ces observations. Elles sont les miennes, et je propose que le comité les adopte. Nous ne sommes pas liés par les témoins, les témoignages et les déclarations qui ont été faites. Nous réfléchissons à ce que les témoins ont dit et en tant que législateurs nous décidons quoi faire: Soit d'appuyer le projet de loi, soit de le modifier, soit de faire des observations. Voilà la procédure. Les propos des témoins n'ont rien de magique ou de sacré. Certains témoignages sont acceptés, d'autres sont rejetés. Le fait qu'ils aient fait certaines déclarations ne nous oblige pas en soi à les accepter. Au bout du compte, il nous incombe à nous de prendre la décision de modifier le projet de loi ou, dans ce cas-ci, de tout simplement faire des observations.

**Le sénateur Léger:** À mon avis, l'important est de se concentrer sur l'examen d'ici trois à cinq ans, en portant une attention particulière sur l'impact du plafond sur la validité. N'avons-nous pas le droit de le changer dans trois ans? Est-ce que l'on demande? Non?

**Le sénateur Austin:** Nous n'avons pas le droit de le changer. Nous avons le droit de dire au ministre «Vous avez un problème». Nous ne sommes pas membres de l'exécutif; nous sommes législateurs.

**Le sénateur Léger:** Donc voici ce que vous voulez: Vous voulez connaître l'impact du plafond sur la validité.

**Le sénateur Austin:** Nous voulons que le gouvernement prête attention à cette question parce qu'elle est importante.

Puis-je proposer l'adoption du paragraphe?

**La présidente:** Le sénateur Austin propose l'adoption du paragraphe 1. Êtes-vous tous d'accord?

**Des honorables sénateurs:** D'accord.

**Le sénateur Stratton:** Avec dissidence.

Avant de passer à la question de l'écoulement du temps, je voudrais revenir sur la définition de «revendication» que le sénateur Sibbston a proposée et retirée. Je voudrais que la définition soit inscrite au compte rendu et que le sénateur Sibbston nous explique pourquoi il l'a retirée.

**La présidente:** La définition de revendication dans ce projet de loi semble être plus restreinte que celle qui se trouve actuellement dans la politique sur les revendications particulières ou qui serait permise dans la nouvelle jurisprudence. Les revendications particulières fondées sur les droits issus de traités autres que les terres ou actifs, les revendications découlant de mesures unilatérales de la part de la Couronne, et certaines revendications préconfédération pourraient toutes être exclues

have been preparing. Canada should be prepared to meet all of its legitimate fiduciary obligations and we are concerned the definition of claim in the Bill may prevent a number of otherwise valid claims from being pursued. The government has indicated that it wishes to focus on land and asset claims only. We would ask the Minister of Indian Affairs and Northern Development to provide information to the committee at his earliest convenience on how he plans to address other types of legitimate claims if not through the Centre.

**Senator Sibbston:** do you wish to respond?

**Senator Sibbston:** Since writing this, after discussion of the issues with a Department of Justice lawyer this afternoon, I was persuaded that the issue is covered in the bill already and that I need not write what I have. The concern I expressed there has been taken care of in the provisions of the bill.

**Senator Stratton:** Do we know which clauses?

**Senator Sibbston:** It is contained in 26, (1) to (3), and on the next page, in 26(4), (5) and (6). It is the issue of unilateral and pre-Confederation treaties and agreements. After careful review of those proposed sections, I am satisfied that the bill has covered the issue sufficiently well.

**The Chairman:** Is there any further comment on 2, the "Definition of claim"? Is it agreed that it be deleted?

**Senator Stratton:** Agreed.

**Senator Christensen:** We are only approving observations. We cannot delete it. It has never been submitted.

**The Chairman:** Number 3 is "Delay":

One of the primary goals of this Bill is to provide for more speedy resolution of claims. Nonetheless, there are many areas of potential delay built into the process. Most notably, there is no requirement on the Minister to make a decision on whether to accept a claim for negotiation within a set time period. We have been told that this flexibility is necessary because of the complexity of many claims and the limited legal and other resources available to the Minister to make these determinations. As well, the government may be limited in the number of claims it can address because of the budget available for settlements. We would therefore urge the government to allocate significant additional resources to the process of validity determination, negotiation and settlement of claims so that the admirable goals of the Bill can be met.

Are there any comments?

**Senator Austin:** I am very happy with that observation as well.

**Senator Stratton:** For the record, I have talked about this issue before. There is no time frame other than the required initial six-month response. My fear, like all our fears expressed around

des travaux du Centre. On nous a dit que cela pourrait éliminer bon nombre des revendications déjà déposées ou que les Premières nations sont en train de préparer. Le Canada devrait être prêt à répondre à toutes ses obligations fiduciaires légitimes et nous craignons que la définition de revendication dans le projet de loi n'empêche la résolution de plusieurs revendications qui seraient autrement valides. Le gouvernement a dit vouloir se concentrer uniquement sur les revendications concernant les terres et les actifs. Nous demanderions au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien de fournir des renseignements au comité le plus tôt qu'il peut sur sa façon de régler d'autres revendications légitimes si ce n'est pas par l'entremise du Centre.

**Sénateur Sibbston,** voulez-vous commenter?

**Le sénateur Sibbston:** Après avoir rédigé ce texte et discuté des enjeux avec un avocat du ministère de la Justice cet après-midi, j'en suis venu à la conclusion que le projet de loi traitait déjà de la question et qu'il n'y avait aucun besoin de rédiger le texte. Les dispositions du projet de loi répondent à mes préoccupations.

**Le sénateur Stratton:** Savons-nous quels articles?

**Le sénateur Sibbston:** C'est à l'article 26, (1) à (3), et à la prochaine page, aux alinéas 26(4), (5) et (6). Il s'agit des traités et ententes unilatéraux et préconfédération. Après avoir examiné ces articles, je suis convaincu que le projet de loi reflète assez bien les enjeux.

**La présidente:** Y a-t-il d'autres observations sur 2, la «Définition de revendication»? Sommes-nous d'accord pour que ce soit rayé?

**Le sénateur Stratton:** D'accord.

**Le sénateur Christensen:** Nous n'approuvons que les observations. Nous ne pouvons le rayer. Ça n'a jamais été soumis.

**La présidente:** Le numéro 3 est «Écoulement de temps»:

L'un des principaux buts de ce projet de loi est d'assurer une résolution rapide de revendications. Toutefois, la procédure contient plusieurs éléments qui pourraient provoquer un retard. Le plus important est que le ministre n'est pas obligé de décider d'accepter de négocier une revendication dans un délai prescrit. On nous dit que cette souplesse est nécessaire à cause de la complexité de plusieurs revendications et que le ministre a des ressources légales et autres limitées pour cette prise de décisions. En outre, le gouvernement serait limité dans le nombre de revendications qu'il pourra examiner à cause du budget disponible à cette fin. Nous exhortons donc le gouvernement à attribuer suffisamment de ressources additionnelles à la détermination de la validité, à la négociation et au règlement de revendications afin d'atteindre les buts louables de ce projet de loi.

Y a-t-il des observations?

**Le sénateur Austin:** J'aime bien cette observation aussi.

**Le sénateur Stratton:** Pour les fins du procès-verbal, j'ai déjà soulevé cette question. Il n'existe aucun délai à part celui des six mois pour la décision initiale. Cela nous inquiète tous parce

the table, is that because there is no time frame for any particular stage after that initial six months, these things, if sufficiently complex, will drag out endlessly. I do not believe that is the way to approach this. When I vote, it will be on division.

**Senator Christensen:** Would it be prudent to add the same type of paragraph as you have in the first one, that the three-year review be used to see whether it is working or should be changed?

**Senator Austin:** If Senator Sibbston agreed, we could add a paragraph that would say we would ask the minister, in the review of the act in three to five years, to pay particular attention to the issue of delay and the resources that have been allocated to the process of validity determination. Senator Sibbston agrees.

**Senator Sibbston:** Yes, I do.

**Senator Austin:** So moved.

**The Chairman:** So moved. Is everyone in agreement with the observation?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is it agreed that I report the bill as amended with observations?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** We are done. I thank everyone for listening so attentively. I especially thank the Assembly of First Nations for their input and all the hard work they did. We have done our best. I know it is not ideal. I think we hit a fair ball, and that is about it.

Thank you, Senator Austin, the sponsor of this. Without your assistance, we would not have gotten this far.

The committee adjourned.

qu'on ne prévoit aucun délai précis pour les étapes suite aux six premiers mois, et si la question est très complexe, ça prendra une éternité. Je ne pense pas qu'il s'agit d'une bonne approche. Lorsque je voterai, ce sera avec dissidence.

**Le sénateur Christensen:** Serait-il prudent d'ajouter le même genre de paragraphe qu'on a pour le premier, à savoir un examen dans trois ans pour voir si la mesure est efficace ou si on devrait la changer?

**Le sénateur Austin:** Si le sénateur Sibbston était d'accord, nous pourrions ajouter un paragraphe disant que nous demanderions au ministre, lors de l'examen de la loi dans trois à cinq ans, de prêter une attention particulière à la question de l'écoulement du temps et des ressources qui ont été affectées au processus de détermination de validité. Le sénateur Sibbston est d'accord.

**Le sénateur Sibbston:** Oui, je suis d'accord.

**Le sénateur Austin:** J'en fais la proposition.

**La présidente:** C'est donc proposé. Est-ce que tout le monde est d'accord avec l'observation?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Est-il convenu que je dépose ce projet de loi tel que modifié avec les observations?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Nous avons terminé. Je remercie tout le monde d'avoir écouté si attentivement. Je voudrais surtout remercier l'Assemblée des premières nations de leur contribution et de tout leur travail. Nous avons fait notre possible. Je sais que ce n'est pas idéal. Je crois que nous avons misé juste, et c'est à peu près tout.

Merci, sénateur Austin, d'avoir parrainé ce projet de loi. Sans votre aide, nous ne serions jamais arrivés là où nous en sommes.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

## WITNESSES

### Tuesday, June 10, 2003

*As an individual:*

Professor Michael Coyle, Faculty of Law, University of Western Ontario.

*From the Assembly of First Nations:*

Bill Erasmus, Regional Chief;  
Rolland Pangowish, Director, Lands and Treaties Unit;  
Bryan Schwartz, Legal Counsel.

### Wednesday, June 11, 2003

*From the Indian Claims Commission:*

Renée Dupuis, Chief Commissioner;  
Daniel Bellegarde, Commissioner;  
Kathleen Lickers, Commission Counsel.

## TÉMOINS

### Le mardi 10 juin 2003:

*Témoignage à titre personnel:*

Michael Coyle, professeur, Faculté de droit, Université de Western Ontario.

*De l'Assemblée des premières nations:*

Bill Erasmus, chef régional;  
Rolland Pangowish, directeur, Section des traités et des terres;  
Bryan Schwartz, conseiller juridique.

### Le mercredi 11 juin 2003:

*De la Commission des revendications des Indiens:*

Renée Dupuis, commissaire en chef;  
Daniel Bellegarde, commissaire;  
Kathleen Lickers, Conseillère juridique.



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Aboriginal Peoples

*Chair:*  
The Honourable THELMA J. CHALIFOUX

Tuesday, June 17, 2003

**Issue No. 19**

#### **Twenty-fourth meeting on:**

Examination of issues affecting urban Aboriginal youth, in particular, access, provision and delivery of services, policy and jurisdictional issues, employment and education, access to economic opportunities, youth participation and empowerment, and related matters

**INCLUDING:**  
**THE FOURTH REPORT OF THE COMMITTEE**  
(Bill C-6)

**WITNESS:**  
(See back cover)



Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Peuples autochtones

*Présidente:*  
L'honorable THELMA J. CHALIFOUX

Le mardi 17 juin 2003

**Fascicule n° 19**

#### **Vingt-quatrième réunions concernant:**

L'examen des problèmes qui touchent les jeunes Autochtones des villes, plus précisément, l'accessibilité, l'éventail et la prestation des services, les problèmes liés aux politiques et aux compétences, l'emploi et l'éducation; l'accès aux débouchés économiques, la participation et l'autonomisation des jeunes, et d'autres questions connexes

**Y COMPRIS:**  
**LE QUATRIÈME RAPPORT DU COMITÉ**  
(Projet de loi C-6)

**TÉMOIN:**  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Thelma J. Chalifoux, *Chair*

The Honourable Janis G. Johnson, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Austin, P.C.	Léger
Carney, P.C.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C. (or Robichaud, P.C.)	(or Kinsella)
Chaput	Pearson
Christensen	Sibbестон
Forrestall	Stratton
Gill	Tkachuk

\**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Change in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Gill substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*June 16, 2003*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES PEUPLES AUTOCHTONES

*Présidente:* L'honorable Thelma J. Chalifoux

*Vice-présidente:* L'honorable Janis G. Johnson  
et

Les honorables sénateurs:

Austin, c.p.	Léger
Carney, c.p.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p. (or Robichaud, c.p.)	(or Kinsella)
Chaput	Pearson
Christensen	Sibbестон
Forrestall	Stratton
Gill	Tkachuk

\**Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modification de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Gill est substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 16 juin 2003*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, June 17, 2003  
(34)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day, at 9:04 a.m. in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Thelma J. Chalifoux, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Carney P.C., Chalifoux, Chaput, Christensen, Forrestall, Gill, Léger, Pearson, Sibbston and Stratton (10).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Tonina Simeone, Research Officer.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, October 29, 2002, the committee continued its examination of issues affecting urban Aboriginal youth in Canada, in particular, access, provision and delivery of services, policy and jurisdictional issues, employment and education, access to economic opportunities, youth participation and empowerment, and other related matters.

**WITNESS:**

*From the Canada West Foundation:*

Mr. Calvin Hanselmann, Senior Policy Analyst.

Mr. Hanselman submitted a brief, made a presentation, and answered questions.

At 10:36 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

*Le greffier du comité,*

Adam Thompson

*Clerk of the Committee*

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mardi 17 juin 2003  
(34)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 04, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Thelma J. Chalifoux (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Carney, c.p., Chalifoux, Chaput, Christensen, Forrestall, Gill, Léger, Pearson, Sibbston et Stratton (10).

*Également présente:* De la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement: Tonina Simeone, attachée de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 29 octobre 2002, le comité poursuit son examen des problèmes qui touchent les jeunes Autochtones des villes, plus précisément, l'accès, l'éventail et la prestation des services; les problèmes liés aux politiques et aux compétences; l'emploi et l'éducation; l'accès aux débouchés économiques; la participation et l'autonomisation des jeunes; et d'autres questions connexes.

**TÉMOIN:**

*De la Canada West Foundation:*

Mr. Calvin Hanselmann, analyste principal de la politique.

Mr. Hanselmann soumet un mémoire, fait une déclaration et répond aux questions.

À 10 h 36, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

**REPORT OF THE COMMITTEE**

Thursday, June 12, 2003

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples has the honour to present its

**FOURTH REPORT**

Your Committee, to which was referred Bill C-6, An Act to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims to provide for the filing, negotiation and resolution of specific claims and to make related amendments to other Acts, in obedience to its Order of Reference dated Wednesday, April 2, 2003, has examined the said Bill and now reports the same with the following amendments:

*1. Page 22, clause 47:*

(a) Replace line 4 with the following:

(a) in relation to a specific claim that is before the Commission, to summon witnesses or to order production of documents;

(b) whether the claim and any other specific

(b) Replace line 7 with the following:

(c) any other issue that needs to be resolved

*2. Page 24, clause 56:* Replace line 1 with the following:

maximum of ten million dollars, based

*3. Page 29, clause 76:* Replace line 19 with the following:

considers appropriate. In carrying out the review, the Minister shall give to first nations an opportunity to make representations.

*4. Page 29, new clauses 76.1 and 76.2:* Add after line 32 the following:

**76.1** The Minister shall, before making a recommendation under section 5 or subsection 20(1) or 41(1), notify claimants — which notification may be by ordinary mail sent to their latest known addresses — that they may, during a period that the Minister specifies of not less than 30 days after the date of the notice, make representations in respect of appointments to the office or offices in question.

**76.2 (1)** At no time shall a person who was appointed under section 5 or subsection 20(1) or 41(1) act for any party in connection with any specific claim in relation to which they performed any work or concerning which they obtained significant information during their term in office.

(2) Persons who were appointed under section 5 or subsection 20(1) or 41(1) shall not, within a period of one year after the end of their term in office, accept any employment with or enter into a contract for services with the Department of Indian Affairs and Northern Development or a first nation that had a pending specific claim — before the Commission or the Tribunal, in the case of the Chief Executive Officer, or, in the case of a

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le jeudi 12 juin 2003

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a l'honneur de présenter son

**QUATRIÈME RAPPORT**

Votre Comité, auquel a été déferlé le Projet de loi C-6, Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 2 avril 2003, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les amendements suivants:

*1. Page 22, article 47:*

a) Remplacer la ligne 4 par ce qui suit:

a) relativement à une revendication particulière dont la Commission est saisie, assigner des témoins à comparaître ou ordonner la production de documents;

b) décider si cette revendication et toute

b) Remplacer la ligne 9 par ce qui suit:

c) trancher toute autre question dont la

*2. Page 24, article 56:* Remplacer la ligne 2 par ce qui suit:

dix millions de dollars — en fonction des

*3. Page 29, article 76:* Remplacer la ligne 20 par ce qui suit:

à la présente loi qu'il estime indiquée. Au cours de l'examen, le ministre donne aux premières nations la possibilité de présenter leurs observations.

*4. Page 29, nouveaux articles 76.1 et 76.2:* Ajouter la ligne 31 ce qui suit:

**76.1** Avant de formuler une recommandation au titre de l'article 5 ou des paragraphes 20(1) ou 41(1), le ministre avise les revendicataires — notamment par courrier ordinaire expédié à leur dernière adresse connue — qu'ils peuvent dans le délai qu'il précise, celui-ci ne pouvant être inférieur à trente jours suivant la date de l'avis, présenter leurs observations à l'égard des nominations au poste ou aux postes visés.

**76.2 (1)** Il est interdit à quiconque a été nommé en vertu de l'article 5 ou des paragraphes 20(1) ou 41(1) d'agir pour le compte d'une partie relativement à une revendication particulière à l'égard de laquelle il a travaillé ou a obtenu des renseignements importants au cours de son mandat.

(2) Il est interdit à quiconque a été nommé en vertu de l'article 5 ou des paragraphes 20(1) ou 41(1), dans l'année qui suit la fin de son mandat, d'accepter un emploi auprès du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ou d'une première nation revendicatrice qui, au cours de ce mandat, avait une revendication particulière en instance devant la Commission ou le Tribunal, dans le cas du premier dirigeant, ou, dans le cas d'un membre de la Commission ou

commissioner or adjudicator, before the Division of the Centre to which the person was appointed — at any time during their term in office.

*5. Page 30, new clause 77.1:* Add before line 1 with the following:

**77.1** During the period of one year after the coming into force of section 76.1, the reference in that section to "claimants" shall be read as a reference to "claimants under this Act or under the Specific Claims Policy of the Government of Canada".

Your Committee also made certain observations, which are appended to this report.

Respectfully submitted,

*La présidente,*

THELMA J. CHALIFOUX

*Chair*

---

**OBSERVATIONS  
to the Fourth Report of the  
Standing Senate Committee on  
Aboriginal Peoples**

**Comments on Bill C-6, The Specific Claims Resolution Act**

**Waiver Requirement on Rulings of Validity**

The Committee frequently heard, both from First Nations and neutral observers, that the requirement for claimants to waive their rights to compensation above the specified cap (as set out in Section 32) in order to obtain a Tribunal ruling on the validity of their claim was the single most significant flaw with the Bill. The government expressed concern that removing this requirement would pose undue and unpredictable financial risk and might imbalance the overall operations of the Commission and Tribunal. Given the safeguards built into the legislation (Section 71), this seems to reflect an excessive concern with risk aversion. We are concerned that the financial cap on validity will create two categories of claims within the system and could create a significant impediment to the settlement of larger claims. However, we recognize that, in its early years, the Centre may need to operate under conservative principles and that an incremental approach to this issue might be most appropriate. Therefore, the Committee did not amend the Bill with respect to this provision.

We would ask that the Minister in the review of the Act in three to five years, pay particular attention to the impact on the cap on validity. The effects on larger claims, the increase or decrease in the number of First Nations choosing to utilize the courts and the frequency of the use of the Tribunal when claims are rejected for negotiation are all areas of interest.

du Tribunal, devant la division du Centre au sein de laquelle il a été nommé. Il lui est également interdit, pendant cette même période, de conclure avec l'un ou l'autre un contrat de louage de services.

*5. Page 30, nouvel article 77.1:* Ajouter précédant la ligne 1, par ce qui suit:

**77.1** Au cours de l'année qui suit l'entrée en vigueur de l'article 76.1, la mention «revendicateurs en vertu de la présente loi ou de la politique sur le règlement des revendications particulières du gouvernement du Canada».

Votre Comité a aussi effectué des observations qui sont annexées au présent rapport.

Respectueusement soumis,

**OBSERVATIONS  
annexées au 4<sup>e</sup> rapport du  
Comité sénatorial permanent des  
Peuples autochtones**

**Commentaires sur le projet C-6, Loi sur le règlement  
des revendications particulières**

**Obligation de renonciation préalable aux décisions sur le bien-fondé**

Le Comité a entendu souvent des Premières nations aussi bien que des observateurs neutres déclarer que ce qu'ils reprochaient surtout au projet de loi, c'était l'obligation faite aux revendicateurs de renoncer à leurs droits à une indemnité supérieure au plafond (article 32) pour obtenir du Tribunal une décision sur le bien-fondé de leur revendication. Le gouvernement a déclaré craindre que la suppression de cette obligation ne l'expose à des risques financiers indus et imprévisibles et qu'elle ne déséquilibre le fonctionnement de la Commission et du Tribunal. Étant donné les sauvegardes de l'article 71 du projet de loi, il semble y avoir là une aversion excessive au risque. Nous sommes convaincus que le plafonnement de l'indemnité en cas de reconnaissance du bien-fondé va entraîner la création de deux catégories de revendications et qu'il risque de faire obstacle au règlement des grosses revendications. Cependant, nous reconnaissons que, pendant ses premières années, le Centre devra peut-être s'en tenir à des principes conservateurs et qu'une démarche progressive conviendrait peut-être mieux en la matière. C'est pourquoi le Comité n'a pas amendé cette disposition du projet de loi.

Nous demandons que, à l'occasion de l'examen de la loi dans trois à cinq ans, le ministre accorde une attention particulière à l'effet du plafonnement de l'indemnité en cas de reconnaissance du bien-fondé. Les effets sur les grosses revendications, l'augmentation ou la diminution du nombre des Premières

### Delay

One of the primary goals of this Bill is to provide for more speedy resolution of claims. Nonetheless, there are many areas of potential delay built into the process. Most notably, there is no requirement on the Minister to make a decision on whether to accept a claim for negotiation within a set time period. We have been told that this flexibility is necessary because of the complexity of many claims and the limited legal and other resources available to the Minister to make these determinations. As well, the government may be limited in the number of claims it can address because of the budget available for settlements. We would therefore urge the government to allocate significant additional resources to the process of validity determination, negotiation and settlement of claims so that the admirable goals of the Bill can be met.

We would ask that the Minister, in the review of the Act in three to five years, pay particular attention to the impact of the issues of delay and resources that have been allocated to the process of validity determination.

nations qui choisissent de faire appel au tribunaux et la fréquence du recours au Tribunal en cas de refus de négocier les revendications sont tous des sujets d'intérêt.

### Retards

L'un des principaux objectifs de ce projet de loi est d'accélérer le règlement des revendications. Cependant, le processus mis en place comporte plusieurs possibilités de retard. En particulier, rien n'oblige le ministre à accepter ou non dans un délai donné de négocier une revendication. On nous a dit qu'il fallait de la flexibilité à cause de la complexité de nombreuses revendications et des ressources juridiques et autres limitées dont le ministre dispose pour prendre ces décisions. En outre, le gouvernement peut être limité quant au nombre de revendications qu'il peut négocier par le budget dont il dispose pour les régler. Nous engageons donc le gouvernement à affecter des ressources supplémentaires considérables au processus de détermination du bien-fondé, de négociation et de règlement des revendications afin que les objectifs admirables du projet de loi puissent être atteints.

Nous demandons que, à l'occasion de l'examen de la loi dans trois à cinq ans, le ministre accorde une attention particulière à la question des retards et des ressources allouées au processus de détermination du bien-fondé.

**EVIDENCE**

OTTAWA, Tuesday, June 17, 2003

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:04 a.m. to study issues affecting urban Aboriginal youth in Canada and, in particular, to examine access, provision and delivery of services, policy and jurisdictional issues, employment and education, access to economic opportunities, youth participation and empowerment, and other related matters.

**Senator Thelma J. Chalifoux (Chairman)** in the Chair.

[English]

**The Chairman:** I would thank Mr. Hanselmann for coming before this committee today. We have been working on this study for over two and a half years; and Aboriginal community people have been working on this for many years, their voices not being heard at all. That is why this committee took this study in hand.

This is not just another study. We do not need another study; we need an action plan for change. That is what this committee has been doing. Mr. Hanselmann, you, thankfully, are our last witness, but you are one of our most important witnesses. Canada West Foundation has done some excellent work in the last several years on this issue. I would like to think that you took your lead from this committee in conducting your research.

Welcome, Mr. Hanselmann. We will begin with your presentation.

**Mr. Calvin Hanselmann, Senior Policy Analyst, Canada West Foundation:** Madam Chair, good morning.

**The Chairman:** I must apologize to the honourable senators for not having a French version of the presentation available at this time. We only received the English version about five minutes ago.

**Mr. Hanselmann:** Perhaps before I begin, I will tell you a little bit about myself. I am from Saskatchewan, and about two and a half years ago, my family and I moved to Calgary. My family was involved in the meat industry for about 75 years in Saskatchewan, and lately there has been an issue in the news related to beef. Before we left Calgary, I asked if I could bring something and I would like to give these to the members of the committee, if I could.

**The Chairman:** Thank you. You are a good Westerner.

**Mr. Hanselmann:** It is a bumper sticker that says, "I love Alberta beef."

**Senator Carney:** There is nothing wrong with B.C. beef either.

**Mr. Hanselmann:** There is nothing wrong with B.C. beef, Quebec beef or Ontario beef. I think the approach toward the BSE was appropriate — that it was a Canadian issue, and not just an Alberta or Saskatchewan or Manitoba issue. Unfortunately, the Alberta beef producers provide bumper stickers with only one outline.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, mardi 17 juin 2003

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones s'est réuni aujourd'hui à 9 h 04 afin d'étudier l'accessibilité, l'éventail et la prestation des services, les problèmes liés aux politiques et aux compétences, l'emploi et l'éducation, l'accès aux débouchés économiques, la participation et l'autonomisation des jeunes, et d'autres questions connexes.

**Le sénateur Thelma J. Chalifoux (présidente)** occupe le fauteuil.

[Traduction]

**La présidente:** Je remercie M. Hanselmann qui a accepté de témoigner aujourd'hui. Nous avons entrepris cette étude il y a plus de deux ans et demi de cela; et les Autochtones étudient la question depuis plusieurs années, mais personne n'entend leurs voix. Voilà pourquoi notre comité a entrepris cette étude.

Il ne s'agit pas d'une étude comme les autres. Nous n'avons pas besoin d'une autre étude; nous avons besoin d'un plan d'action qui débouchera sur le changement. C'est ce qui occupe notre comité. Monsieur Hanselmann, vous êtes Dieu merci, notre dernier témoin, mais vous êtes l'un de nos témoins les plus importants. La Canada West Foundation a fait un excellent travail sur cette question au cours des quelques dernières années. Il me plaît de croire que vous vous êtes inspiré de notre comité dans la conduite de votre recherche.

Bienvenue, monsieur Hanselmann. Nous allons commencer par vous écouter.

**M. Calvin Hanselmann, analyste principal de la politique, Canada West Foundation:** Madame la présidente, bonjour.

**La présidente:** Toutes mes excuses aux honorables sénateurs, nous n'avons pas la version française de l'exposé. Nous avons reçu la version anglaise il y a à peine cinq minutes de cela.

**M. Hanselmann:** Avant de commencer, je vais me permettre de vous parler un peu de moi. Je suis de la Saskatchewan, et il y a environ deux ans et demi de cela, je me suis installé à Calgary avec ma famille. Ma famille était dans l'industrie des viandes depuis environ 75 ans en Saskatchewan, et on a beaucoup parlé du boeuf récemment dans les actualités. Avant de quitter Calgary, je me suis demandé s'il y avait quelque chose que je pouvais apporter et donner aux membres du comité, si cela m'est permis.

**La présidente:** Merci. Vous êtes un bon citoyen de l'Ouest.

**M. Hanselmann:** Il s'agit d'un auto-collant qui dit: «I love Alberta beef».

**Le sénateur Carney:** Le boeuf de la Colombie-Britannique ne présente aucun danger non plus.

**M. Hanselmann:** Ni le boeuf de la Colombie-Britannique ni celui du Québec, ni celui de l'Ontario ne présente de danger. Je crois qu'on a fait ce qu'il fallait pour contrer l'EBS — c'était un problème canadien et pas seulement un problème albertin,

I would like to thank you for inviting the Canada West Foundation to appear today. We believe your examination of issues affecting urban Aboriginal youth is very important, and we were pleased to accept your invitation. Special thanks are due to your clerk, Adam Thompson, and Nina Simone of the Parliamentary Research Branch. Ms. Simone went well beyond the call of duty in arranging this meeting.

My wife, Dylan, is with us this morning. I would ask that, during the question period, you please be gentle with me so I do not look bad in front of her.

You all have a PowerPoint deck that I will try to follow. I will first give you some information about the Canada West Foundation and the Urban Aboriginal Initiative, which has been described by others as the most important study of urban Aboriginal issues in Canadian history. Of course, that was said before the publication of your study. After the introduction, we will look at some of the key findings of that project. This will be followed by an overview of the major public policy recommendations we made. I will conclude with some observations about moving forward.

My presentation therefore takes a somewhat more holistic approach to urban Aboriginal policy than concentrating on urban Aboriginal youth to the exclusion of other issues. This is because our work was on urban Aboriginal issues writ large. I trust the committee will bear with me.

For those who are unfamiliar with us, the Canada West Foundation is an independent, non-profit, non-partisan public policy research institute. We are dedicated to introducing Western perspectives into current Canadian public policy debates. We accomplish that by producing and disseminating objective policy research, acting as a catalyst for informed public debate, and creating initiatives for citizen engagement in the public policy process.

The Canada West Foundation has a 30-year history of involvement in public policy and, during some of that time, earned a certain reputation. More recently, however, the Canada West Foundation has made a concerted effort to bring objective analysis to public policy issues, and we believe our work stands on its merit.

As I mentioned, my presentation is based on Canada West's Urban Aboriginal Initiative, a recently concluded examination of public policy relating to Aboriginal people in six major Western Canadian cities — Vancouver, Calgary, Edmonton, Saskatoon, Regina and Winnipeg.

saskatchewannais ou manitobain. Malheureusement, les producteurs de boeuf de l'Alberta ne proposent que cet autocollant.

Je tiens à vous remercier d'avoir invité la Canada West Foundation à témoigner aujourd'hui. Nous croyons que votre étude sur les questions touchant les jeunes Autochtones vivant dans les villes est très importante, et nous sommes heureux d'avoir accepté votre invitation. Je tiens à remercier tout spécialement votre greffier, Adam Thompson, et Nina Simone de la Direction de la recherche parlementaire. Mme Simone a fait plus qu'il n'en fallait pour organiser cette rencontre.

Ma femme, Dylan, m'accompagne ce matin. Et je vous demanderais, au cours de la période de questions, d'être gentil avec moi pour que je ne m'en sorte pas trop mal devant elle.

Vous avez tous le texte de mon exposé en PowerPoint que je vais tâcher de suivre. Je commencerai tout d'abord par vous donner quelques renseignements sur la Canada West Foundation and the Urban Aboriginal Initiative (Initiative visant les Autochtones en milieu urbain dans la Canada West Foundation), dont certains ont dit que c'était l'étude la plus importante sur les questions relatives aux Autochtones en milieu urbain de toute l'histoire du Canada. Bien sûr, c'était avant la publication de votre étude. Après cette introduction, nous passerons aux constatations principales de ce projet, suivies d'un aperçu de nos principales recommandations en terme de politique gouvernementale. Je conclurai par quelques observations sur l'avenir.

Mon exposé repose sur une approche générale de la politique relative aux Autochtones en milieu urbain. Il ne se limite pas aux jeunes Autochtones des villes à l'exclusion de toutes les autres questions. C'est dû au fait que notre étude portait sur les questions touchant tous les Autochtones en milieu urbain. Je compte donc sur votre indulgence.

À ceux d'entre vous qui ne nous connaissent pas, je dirai que la Canada West Foundation est un institut indépendant, sans but lucratif, neutre, voué à la recherche sur les affaires publiques. Nous veillons à ce que les points de vue de l'Ouest soient présents dans les débats de politique publique canadiens. Nous y parvenons en produisant et en publiant des travaux de recherche objectifs sur la politique publique, sources de débats publics informés et en favorisant la participation des citoyens au processus d'élaboration des politiques publiques.

Il y a 30 ans que la Canada West Foundation s'intéresse aux affaires publiques et, avec le temps, elle y a gagné une certaine réputation. Dernièrement, la Canada West Foundation s'est plus particulièrement engagée dans l'analyse objective des questions de politique publique, et nous croyons que la valeur de nos travaux n'est plus à démontrer.

Comme je l'ai dit, mon exposé est fondé sur l'Initiative visant les Autochtones en milieu urbain de la Canada West Foundation, examen que nous venons tout juste de terminer, de la politique publique appliquée aux Autochtones vivant dans six grandes villes de l'Ouest canadien: Vancouver, Calgary, Edmonton, Saskatoon, Regina et Winnipeg.

The Urban Aboriginal Initiative was part of Canada West's Western Cities Project, a multi-year study of policy challenges faced by Western Canada's largest cities, and approaches to resolving those issues. The issues we examined in the Western Cities Project were identified before the project was launched by conducting a one-year scan of major daily newspapers across the West, and through interviews with mayors, community leaders and others.

Urban Aboriginal issues were identified as important in many of the six cities, but particularly so in the Prairie cities. As a result, we designed a project that played to Canada West's strengths, studying public policy issues. By contrast, we did not try to study urban Aboriginal people. As many have said, including your chairman today, they have literally been studied to death.

Throughout the initiative, we were guided by an advisory committee comprised of federal, provincial and municipal public servants, researchers and, most importantly, Aboriginal people. The Urban Aboriginal Initiative consisted of a two-year process that produced four Canada West Foundation publications: first, a socio-economic comparison of Aboriginal and non-Aboriginal residents of the six cities and a review of federal, provincial and municipal government urban Aboriginal-specific policies in those cities; second, an investigation of enhanced urban Aboriginal programming by federal, provincial, municipal and Aboriginal governments, and by Aboriginal and non-Aboriginal nongovernmental organizations; third, the identification and discussion of promising practices, ideas that work in urban Aboriginal policy making and programming; and fourth, the final report, which summarized the activities and key findings of the initiative, and concluded with public policy recommendations.

Citizen engagement activities were key to the initiative. Our findings and recommendations are informed by the views of over 400 people involved in policy making and programming. Although the research was focused on six major cities in Western Canada, the findings and recommendations are relevant to urban centres, large and small, throughout Canada. Indeed, many of the ideas and recommendations can be applied to other policy files.

I should note that all Canada West publications can be ordered and can be downloaded free of charge from our Web site, [www.cwf.ca](http://www.cwf.ca).

L'Initiative visant les Autochtones en milieu urbain s'inscrivait dans le projet des villes de l'Ouest de la Canada West Foundation, à savoir une étude étalée sur plusieurs années et portant sur les difficultés qui attendent les grandes villes de l'Ouest canadien et les solutions à ces difficultés. Les questions que nous avons étudiées dans le cadre du projet sur les villes de l'Ouest ont été définies avant le lancement du projet par la lecture analytique sur une année des grands quotidiens de l'Ouest et au moyen d'entrevues avec des maires, des dirigeants communautaires et d'autres responsables.

Nous avons constaté que les questions relatives aux Autochtones étaient importantes dans la plupart de ces six villes, mais particulièrement dans les villes des Prairies. En conséquence, nous avons mis au point un projet qui faisait appel à l'une des principales forces de la Canada West Foundation, à savoir l'étude des politiques publiques. Par contraste, nous n'avons pas voulu étudier les Autochtones en milieu urbain comme tel. Comme bien d'autres l'ont dit, notamment votre présidente aujourd'hui, les Autochtones ont été littéralement étudiés à mort.

Tout au long de cette initiative, nous avons été guidés par un comité consultatif qui se composait de fonctionnaires fédéraux, provinciaux et municipaux, de chercheurs et, le plus important, d'Autochtones eux-mêmes. L'Initiative visant les Autochtones en milieu urbain a suivi un processus s'étalant sur deux ans qui a produit quatre publications de la Canada West Foundation: d'abord, une comparaison socioéconomique des résidents autochtones et non autochtones des six villes et une étude des politiques fédérales, provinciales et municipales propres aux Autochtones dans ces villes; après, nous nous sommes penchés sur les programmes améliorés visant les Autochtones des villes et mis en oeuvre par les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux, et par les organisations non gouvernementales autochtones et non autochtones; ensuite, nous avons identifié et étudié les pratiques prometteuses, à savoir les idées qui ont fait leur preuve dans les politiques et les programmes s'adressant aux Autochtones des villes; enfin, nous avons publié notre rapport final où nous résumons les activités et principales constatations de l'initiative et proposons des recommandations aux décideurs.

Les activités de participation civique ont joué un rôle essentiel dans cette initiative. Nos constatations et recommandations sont éclairées par les opinions de plus de 400 personnes qui oeuvrent au niveau de la politique et des programmes. Même si la recherche ne portait que sur six grandes villes de l'Ouest canadien, nos constatations et recommandations sont applicables à tous les centres urbains, grands et petits, du Canada. En effet, bon nombre de nos idées et recommandations sont applicables dans d'autres dossiers.

Je dois faire remarquer que toutes les publications de la Canada West Foundation peuvent être commandées et téléchargées gratuitement à partir de notre site Web, [www.cwf.ca](http://www.cwf.ca).

Some of the key findings of the Urban Aboriginal Initiative include, first, the Aboriginal population of Canada is increasingly urban. The most recent 2001 census shows that one half of the enumerated Aboriginal identity population lives in urban areas.

Increasingly, Aboriginal people are moving into and being born in urban areas. This is especially true in Western Canada, where nearly two thirds of the urban Aboriginal population currently resides. The urban share of Canada's Aboriginal population has been steadily increasing for the past 50 years, while the on-reserve proportion has declined. However, governments, especially the federal government, continue to concentrate their attention on reserve-based First Nations people.

Furthermore, Aboriginal people are a visible presence in Canada's major cities, especially in the West. People who reported Aboriginal identity on the 2001 census comprised as much as 9.1 per cent of the population of a Metropolitan area, up significantly from a high of 7.5 per cent in 1996. Winnipeg alone is home to more Aboriginal people than the four Atlantic provinces combined.

Other cities of note include Prince Albert, where the Aboriginal proportion of the population is about 29 per cent; Prince George, 9.4 per cent; and both Thunder Bay and Sault Ste. Marie 7 per cent.

A very telling indication of the importance of urban Aboriginal issues is the fact that the Aboriginal population of many urban areas increased by more than one fifth in five years. For example, Winnipeg's Aboriginal population increased by 22 per cent and Saskatoon's by 21 per cent from 1996 to 2001. This urban Aboriginal population growth is expected to continue. Aboriginal people play an increasingly important role in the future of urban life. Aboriginal people have a much younger age structure than the general population and, if the appropriate policy environment is in place, the urban Aboriginal labour force can play a prominent role in cities in the future.

The second key finding is that federal, provincial and municipal governments have urban Aboriginal-specific policies in several, but not all, important fields in Western Canada's key cities. The policy landscape ranges from comprehensive government-wide frameworks to departmental initiatives, to the absence of urban Aboriginal-specific policy.

Urban Aboriginal-specific policies were identified in the fields of education, training, employment, income support, economic development, housing, homelessness, health, justice, human rights, urban transition, youth and cultural support. At the time of the research, however, some issues in which urban Aboriginal people exhibit acute levels of need did not have a policy. None of the governments had urban Aboriginal-specific policies in the areas of family violence, child care, addictions, or suicide.

Si l'on passe aux grandes constatations de l'Initiative sur les Autochtones en milieu urbain, on remarque d'abord que la population autochtone du Canada est de plus en plus urbaine. Le recensement le plus récent, celui de 2001, montre que la moitié des Autochtones recensés vivent en milieu urbain.

De plus en plus, les Autochtones s'installent dans les régions urbaines et y naissent. C'est particulièrement vrai dans l'ouest du Canada, où l'on trouve près des deux tiers des Autochtones vivant en milieu urbain. La part urbaine de la population autochtone du Canada n'a fait qu'augmenter au cours des 50 dernières années alors que la population des Autochtones vivant sur les réserves a baissé. Cependant, les gouvernements, et tout particulièrement le gouvernement fédéral, continuent de porter leur attention sur les Premières nations installées dans les réserves.

En outre, les Autochtones constituent une présence visible dans les grandes villes du Canada, surtout dans l'Ouest. Ceux qui se déclaraient Autochtones au recensement de 2001 constituaient jusqu'à 9,1 p. 100 de la population d'une région métropolitaine, augmentation considérable étant donné que ce chiffre n'était que de 7,5 p. 100 en 1996. La ville de Winnipeg à elle seule accueille autant d'Autochtones qu'il n'y en a dans l'ensemble des quatre provinces atlantiques.

Il convient de mentionner d'autres villes, dont Prince Albert, où la proportion autochtone de la population est d'environ 29 p. 100, Prince George, c'est 9,4 p. 100 et à Thunder Bay et Sault Ste. Marie, c'est 7 p. 100.

Élément très révélateur de l'importance des questions relatives aux Autochtones en milieu urbain: le fait que la population autochtone de nombreuses régions urbaines a augmenté de plus du cinquième en cinq ans. Par exemple, la population autochtone de Winnipeg a augmenté de 22 p. 100, et celle de Saskatoon de 21 p. 100 de 1996 à 2001. On s'attend à ce que la population autochtone des villes continue de croître. Les Autochtones jouent un rôle de plus en plus important dans l'avenir de la vie urbaine. Les Autochtones sont en moyenne beaucoup plus jeunes que l'ensemble de la population et, si les politiques voulues sont en place, la main-d'œuvre autochtone en milieu urbain pourrait jouer un rôle important dans les villes de demain.

Deuxième grande constatation: les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux ont des politiques propres aux Autochtones dans plusieurs, mais pas tous les grands champs d'activités dans les principales villes de l'ouest du Canada. Le paysage des politiques varie: des grands cadres gouvernementaux aux initiatives ministérielles, à l'absence de politiques propres aux Autochtones en milieu urbain.

On a relevé des politiques propres aux Autochtones en milieu urbain dans le domaine de l'éducation, de la formation, de l'emploi, du soutien au revenu, du développement économique, du logement, des sans-abri, de la santé, de la justice, des droits de la personne, de la transition urbaine, la jeunesse et le soutien culturel. Mais au moment où nous avons fait notre recherche, il y avait des domaines où il n'existe pas de politiques dans des secteurs où les Autochtones des villes présentent des besoins

Fields in which large gaps appeared in the urban Aboriginal policy landscape are income support, human rights, housing and urban transition. On the positive side, however, several policy fields, such as training, employment, homelessness, justice and youth, had policy overlaps among the orders of government, possibly a sign of recognition of the importance of these fields.

The third key finding is that federal, provincial and municipal governments had enhanced programming for urban Aboriginal people in several important fields. Enhanced urban Aboriginal programming provides consideration to urban Aboriginal people that is beyond that available to the general population. We also found that, in addition to their own program delivery, governments provide funding for enhanced programs offered by non-profit organizations, both Aboriginal and non-Aboriginal.

However, we found no enhanced urban Aboriginal programs in income support or suicide and none was available in the field of human rights.

Furthermore, although the transition from rural and reserve areas to a major city can be much like immigrating to Canada from another country, we determined that the Government of Canada does not fund urban transition programs for Aboriginal people nearly to the extent that it funds transition programs for recent immigrants to Canada. Urban Aboriginal transition programming receives less than five cents for every dollar spent on immigrant settlement and transition.

Another troubling fact we found is that public servants are often unaware of available programming. This can contribute to the challenges facing urban Aboriginal people attempting to access those programs.

We did not review policies and programs that apply to the general population, even though these policies and programs can apply to urban Aboriginal people, because we wanted to know what governments were doing for this specific population.

The fourth key finding was that policy and program landscapes contribute to the socio-economic conditions found among urban Aboriginal people. On a number of important indicators of personal and community well-being, many, but not all, urban Aboriginal people face challenges well in excess of those faced by the non-Aboriginal population.

Aboriginal people tend to have lower educational levels, lower labour force participation rates, higher unemployment rates and lower income levels. Aboriginal people are more likely to be in single-parent families, have poorer health status, and have higher

auges. Ainsi, il n'y avait aucune politique publique propre aux Autochtones des villes dans le domaine de la violence familiale, la garde d'enfants, les addictions ou le suicide.

Dans les politiques propres aux Autochtones des villes, il y avait des secteurs qui présentaient de grands écarts, à savoir le soutien au revenu, les droits de la personne, le logement et la transition urbaine. Sur une note plus positive, cependant, plusieurs champs d'activités comme la formation, l'emploi, les sans-abri, la justice et la jeunesse présentaient des chevauchements entre les ordres de gouvernement, ce qui révèle peut-être l'importance que l'on accorde à ces champs d'activités.

Troisième grande constatation, les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux ont amélioré leurs programmes destinés aux Autochtones des villes dans plusieurs domaines importants. Ces programmes améliorés et visant les Autochtones des villes accordent aux Autochtones en milieu urbain une aide qui n'est pas offerte à l'ensemble de la population. Nous avons également constaté qu'en marge de la prestation des programmes, les gouvernements financent les programmes améliorés qui sont offerts par les organisations sans but lucratif tant autochtones que non autochtones.

Cependant, nous n'avons trouvé aucun programme amélioré visant les Autochtones des villes au niveau du soutien au revenu ou du suicide, et il n'y avait aucun programme du genre dans le domaine des droits de la personne.

En outre, même si la transition du milieu rural ou de la réserve vers une grande ville ressemble beaucoup au fait d'immigrer au Canada d'un autre pays, nous avons constaté que le gouvernement du Canada ne finance pas les programmes de transition urbaine pour les Autochtones au même titre qu'il contribue aux programmes de transition s'adressant aux immigrants récents au Canada. Les programmes de transition pour les Autochtones des villes reçoivent moins de cinq cents pour chaque dollar que l'on consacre à l'établissement et à la transition des immigrants.

Autre fait troublant, nous avons constaté que les fonctionnaires ignorent souvent les programmes qui sont disponibles. Cela alourdit les difficultés qu'éprouvent les Autochtones des villes qui veulent avoir accès à ces programmes.

Nous n'avons pas examiné les politiques et les programmes qui s'adressent à l'ensemble de la population, même si ces politiques et programmes peuvent toucher les Autochtones des villes parce que nous voulions savoir ce que les gouvernements faisaient pour cette population en particulier.

Quatrième grande constatation, les politiques et programmes améliorent les conditions socio-économiques des Autochtones des villes. Relativement à un certain nombre d'indicateurs importants de bien-être personnel et communautaire, bon nombre, mais pas tous, d'Autochtones en milieu urbain éprouvent des difficultés qui dépassent de loin celles que connaissent les non-Autochtones.

Les Autochtones ont tendance à être moins scolarisés, à moins participer à la main-d'œuvre, à chômer davantage et à avoir des revenus plus bas. Les Autochtones risquent davantage de se retrouver dans des familles monoparentales, d'être en plus

rates of homelessness and greater housing needs. Aboriginal people in major cities are over-represented in the criminal justice system, both as victims and as offenders, and are more likely to experience domestic violence.

Fifth, one of the most significant factors contributing to both the challenging circumstances facing many urban Aboriginal people, and the sub-optimal policy and programming environment, is disagreement between the federal and provincial governments over the question of responsibility for urban Aboriginal policy. Although this is an old story, it is one that bears repeating.

Federal and provincial governments have avoided accepting responsibility for urban Aboriginal policy. Many urban Aboriginal policy challenges are largely the result of a jurisdictional issue that has been transplanted to the urban setting.

The federal position is that the Government of Canada bears primary, but not exclusive responsibility, for First Nations people living on-reserve, while provincial governments bear primary, but not exclusive responsibility, for all other Aboriginal people as ordinary residents of their provinces.

Provincial governments respond that all Aboriginal people are the primary responsibility of the federal government. As a result of this shirking of responsibilities, cities are left attempting to fill policy and programming voids, and they usually lack the capacity to do so.

The sixth key finding was that another cause of the difficult policy and programming environment is the near absence of effective urban Aboriginal political and policy voices. In many cities, urban Aboriginal people lack effective voices to participate in designing and implementing policies and programs.

This is to some extent understandable, since urban Aboriginal people are far from being homogeneous groups. Aboriginal people in every major city in Canada are drawn from any number of Aboriginal identities, nations and histories. Since so many cultures and identities are represented in urban settings, it is not surprising when representation is contested or absent.

Nonetheless, the absence of effective urban Aboriginal political and policy voices in many settings has contributed to policy and programming challenges. This is because, unlike on most issues, governments do not have organized interests representing stakeholders. This poses a difficult challenge in addressing urban Aboriginal issues.

mauvaise santé, de donner dans la clochardisation et de manquer de logement. Les Autochtones des grandes villes sont surreprésentés dans le système de justice pénal, aussi bien comme victimes que comme délinquants, et ils sont plus susceptibles de souffrir de violence familiale.

Cinquièmement, l'un des principaux facteurs qui alourdit les difficultés avec lesquelles sont aux prises de nombreux Autochtones des villes, et qui minent des politiques et des programmes déjà insuffisants, c'est le désaccord entre les gouvernements fédéral et provinciaux sur la question de la responsabilité des Autochtones se trouvant en milieu urbain. Vieux contentieux, c'est vrai, mais qui convient d'être rappelé.

Les gouvernements fédéral et provinciaux ont évité d'assumer la responsabilité des Autochtones en milieu urbain. Bon nombre des difficultés qu'ont les Autochtones des villes résulte largement de la querelle juridictionnelle qui s'est transplantée dans les villes.

Le gouvernement du Canada affirme qu'il est le premier et non le seul responsable des Premières nations qui vivent dans les réserves, alors que les gouvernements provinciaux sont les premiers responsables mais non les seuls de tous les autres Autochtones au même titre que les autres résidents ordinaires des provinces.

Les gouvernements provinciaux répondent à cela que c'est le gouvernement fédéral qui est le premier responsable de tous les Autochtones. Du fait que chacun refuse cette responsabilité, il incombe aux villes de combler les vides au niveau des politiques et des programmes, et elles n'ont normalement pas les capacités voulues pour ce faire.

Sixième grande constatation, si les politiques et programmes sont déficients, c'est parce que les Autochtones des villes sont presque absents du milieu politique et de l'administration. Dans de nombreuses villes, les Autochtones manquent de porte-parole capables de participer à la conception et à la mise en oeuvre des politiques et des programmes.

Cela est compréhensible dans une certaine mesure étant donné que les Autochtones des villes sont loin d'être homogènes. Les Autochtones de toutes les grandes villes du Canada proviennent de groupes dont l'identité et le patrimoine sont divers. Étant donné qu'un si grand nombre de cultures et d'identités autochtones seront représentées en milieu urbain, il n'est pas surprenant que leur représentation soit contestée ou absente.

Néanmoins, l'absence de représentation des Autochtones dans les milieux politique et administratif dans de nombreuses villes ne fait qu'alourdir les difficultés qu'on éprouve dans la mise en oeuvre des politiques et des programmes. Contrairement à la plupart des dossiers, il en est ainsi parce que les gouvernements n'ont pas devant eux des intérêts organisés qui représentent les intéressés. Cela pose une difficulté lorsqu'il s'agit de résoudre les problèmes propres aux Autochtones des villes.

As I mentioned earlier, the third report of the Urban Aboriginal Initiative dealt with promising practices. Promising practices are ideas that work. Our research sought to identify the ideas behind many of the successful programs, policy projects and initiatives that are seen in cities across the West.

We conducted our promising practices research in two ways. First we conducted in-depth telephone and in-person interviews with key people involved in urban Aboriginal policy making and programming. We used the network or snowball method of sampling, which means we networked from person to person and our sample grew larger, much as a snowball does when it rolls down a hill. The people we interviewed were asked to discuss things that seemed to work, how and why these things seemed to work, and to refer us to other people.

Over one half of the 110 people we interviewed were Aboriginal people, 33 of whom worked for Aboriginal organizations, 17 were working in government, five worked for school boards or health districts, and two worked in non-Aboriginal not-for-profit organizations.

Second, we performed a literature review and we reviewed the many documents and reports referred to us during the interviews. We took the results of this research and boiled the findings down to identify the common ideas that work. We identified six ideas that work and that should be considered by everyone involved in urban Aboriginal policy-making and programming.

First, on the subject of emphasizing and building social capital, we found that successful policy-making and programming require trust among participants — trust that is built over time through relationships and networks.

Second, on the topic of cultivating the right people, we found that support from all levels of an organization, especially among high-level politicians and administrators, is key to success. We also found that local people are best positioned to inform policy-making and programming, and participants need to focus on the future, not on the past, when discussing initiatives.

Third, we dealt with keeping a client focus. All actors must develop the common vision of improved outcomes of the goals of urban Aboriginal policy-making and programming. To this end, cultural sensitivity, understanding the role of history in shaping urban Aboriginal realities today and status-blind programming, in which programs are available to everyone, are important.

Comme je l'ai dit plus tôt, le troisième rapport de l'initiative sur les Autochtones des villes traitait des pratiques prometteuses. Les pratiques prometteuses, se sont des idées qui marchent. Notre recherche voulait identifier les idées qui inspirent bon nombre des programmes, projets et initiatives qui fonctionnent dans les villes de l'ouest.

Nous avons conduit notre recherche sur les pratiques prometteuses de deux façons. Premièrement, nous avons mené des entrevues en profondeur au téléphone et en personne avec les principaux responsables des politiques et des programmes s'adressant aux Autochtones des villes. Nous nous sommes servis de la méthode du réseau ou méthode d'échantillonnage dite de la boule de neige, où nous sommes passé d'une personne à l'autre dans notre réseau, et notre échantillonnage n'a fait que croître, tout comme une boule de neige qui descend une pente. Les personnes que nous avons interrogées ont été invitées à parler de choses qui semblent marcher, à dire comment et pourquoi ces choses semblaient marcher et à nous diriger vers d'autres personnes.

Plus de la moitié des 110 personnes que nous avons interrogées étaient Autochtones, 33 d'entre elles travaillaient pour le compte d'organisations autochtones, 17 étaient dans l'administration, cinq étaient à l'emploi de conseils scolaires ou de districts de la santé et deux travaillaient pour des organisations non autochtones sans but lucratif.

Deuxièmement, nous avons fait le point sur la recherche et étudié les nombreux documents et rapports qui ont été mentionnés pendant les entrevues. À partir des résultats de cette recherche, nous avons tâché d'identifier les idées qui marchent le mieux. Nous avons relevé six idées prometteuses qui devraient retenir l'attention de tous ceux qui sont chargés de la mise en œuvre des politiques et des programmes s'adressant aux Autochtones des villes.

Premièrement, pour ce qui est de l'édification de la valorisation du capital social, nous avons constaté que des politiques et des programmes qui marchent doivent être fondés sur la confiance des participants, confiance qui se bâtit au fil du temps par la création de relations et de réseaux.

Deuxièmement, pour ce qui est de cultiver les bonnes personnes en place, nous avons vu que le soutien à tous les niveaux d'une organisation, particulièrement parmi les politiques et administrateurs de haut niveau, est essentiel si l'on veut réussir. Nous avons vu également que les personnes sur place sont les mieux placées pour informer le fonctionnement des politiques et des programmes, et les participants doivent porter leur attention sur l'avenir et non le passé lorsqu'ils discutent des initiatives de demain.

Troisièmement, l'action doit être axée sur la clientèle. Tous les acteurs doivent acquérir une vision commune des améliorations que doivent rechercher les politiques et programmes s'adressant aux Autochtones des villes. Dans cette optique, il est important de développer une sensibilité culturelle, de comprendre le rôle de l'histoire dans le fonctionnement des réalités urbaines des Autochtones d'aujourd'hui et des programmes indifférents au statut, c'est-à-dire ces programmes qui sont accessibles à tous.

Fourth, we carefully considered service locations. Services should be located in the neighbourhoods in which clients reside, which may sometimes require a network of service locations. We were told that one-stop shopping in street-level storefront operations is preferred.

Fifth, we dealt with emphasizing Aboriginal delivery. We were told that urban Aboriginal programming works better when delivered by Aboriginal people. However, non-Aboriginal organizations can provide services to Aboriginal people when done in an appropriate fashion with Aboriginal workers.

Sixth, on the subject of separating politics from program delivery, we were told that Governments and Aboriginal organizations should work at keeping political roles separated from service delivery roles. Public servants and elected officials need to work with Aboriginal politicians on political issues, and to work with the service delivery community on programs. This is a controversial idea for many people in Aboriginal and non-Aboriginal service delivery organizations and for many people in political organizations. For some Aboriginal people, almost everything is political. However, this promising practice speaks to separating lobby group activities from service delivery activities.

Those were the promising practices we identified that were applicable to everyone involved in urban Aboriginal policy-making and programming. We also identified an additional six ideas that work and that are intended for consideration primarily by people in government.

First, we identified the need to listen to the community. We found that community development approaches and engaging urban Aboriginal communities as partners are necessary because communities are often more familiar with the issues than public servants or politicians. We were also told that Aboriginal community leaders should be valued by public servants for their experience and knowledge and should be considered peers rather than clients.

Second, on the subject of approaching issues holistically, we found that governments need to break down the silos that exist in structures and processes. Departments and orders of government need to partner with one another and with other sectors of society to adopt a "common bowl" approach into which everyone puts what they can and out of which everyone takes what they need.

Third, we dealt with allowing flexibility. We learned that flexibility in policy implementation and program design is important. Community-designed programs often work better than cookie-cutter programs originating in departmental

Quatrièmement, nous avons examiné de près la localisation des services. Les services devraient être localisés dans les quartiers dans lesquels résident les clients, ce qui signifie parfois qu'il faut avoir un réseau de lieux de service. On nous a dit qu'il était préférable d'avoir un guichet unique dans un endroit fréquenté.

Cinquièmement, nous avons mis l'accent sur la prestation de service par des Autochtones. On nous a dit que les programmes autochtones urbains fonctionnaient mieux lorsqu'ils étaient exécutés par des Autochtones. Cependant, des organismes non autochtones peuvent fournir des services aux Autochtones lorsqu'ils le font de façon appropriée en faisant appel à des travailleurs autochtones.

Sixièmement, pour ce qui est de séparer la politique et l'exécution de programme, on nous a dit que les gouvernements et les organismes autochtones devraient s'efforcer de séparer les rôles politiques et les rôles de prestations de services. Les fonctionnaires et les représentants élus doivent travailler avec les politiciens autochtones sur des questions politiques et avec les spécialistes de prestations de services en ce qui concerne les programmes. Il s'agit d'une idée controversée pour bien des gens au sein des organismes de prestations de services autochtones et non autochtones et des organisations politiques. Pour certains Autochtones, presque tout est politique. Cependant, cette pratique prometteuse préconise la séparation des activités des groupes de lobbyistes et des activités de prestations de services.

Ce sont là les pratiques prometteuses que nous avons déterminées comme pouvant s'appliquer à tous ceux qui participent au processus décisionnaire et à la prestation de services qui s'adressent aux Autochtones vivant dans des régions urbaines. Nous avons par ailleurs dégagé six idées supplémentaires qui fonctionnent et que nous voulons soumettre pour examen principalement aux gens qui travaillent au sein du gouvernement.

Premièrement, nous avons déterminé qu'il était nécessaire d'être à l'écoute de la communauté. Nous avons constaté qu'il était nécessaire d'avoir des approches de développement communautaires et d'engager les communautés autochtones urbaines en tant que partenaires car les communautés connaissent souvent davantage les problèmes que les fonctionnaires ou les politiciens. On nous a dit par ailleurs que les dirigeants des communautés autochtones devraient être appréciés par les fonctionnaires pour leur expérience et leurs connaissances et devraient être considérés comme des pairs plutôt que des clients.

Deuxièmement, lorsqu'on parle d'adopter une approche globale, nous constatons que les gouvernements doivent aller au-delà de la structure traditionnelle et des processus qui existent. Les ministères et les divers ordres de gouvernement doivent travailler en partenariat ensemble et avec d'autres secteurs de la société en vue d'adopter une approche commune qui permet à chacun de contribuer et d'aller chercher ce dont il a besoin.

Troisièmement, nous avons abordé la question de la souplesse. Nous avons appris qu'il était important de faire preuve de souplesse lors de la mise en œuvre des politiques et de la conception des programmes. Les programmes conçus au niveau

headquarters. We were told that governments should encourage flexible administrative requirements, discretionary funding and encourage public servants to think outside the box.

Fourth, there was a need to simplify application processes. We were told that community-based organizations often require assistance in completing applications for program funding. Public servants need to spend time in the community to meet with the clients, to provide training on completing applications and to review the applications early in the process.

Fifth, we must recognize the importance of urban Aboriginal issues. We found that governments should reorganize their structures to place greater emphasis on Aboriginal issues, including urban Aboriginal issues. Policy frameworks that guide departments in addressing Aboriginal issues is another way in which governments can recognize the importance of urban Aboriginal issues.

Sixth, there is a need to cooperate nationally and regionally: Regularly scheduled meetings of federal, provincial and municipal officials need to occur. Ways around jurisdictional entanglements, including multipartite agreements involving combinations of federal, provincial, municipal and Aboriginal organizations, should be encouraged.

I would mention one point in summation of the promising practices. Some of the ideas may seem to contradict one another or to be at cross purposes. This is because not all of these ideas are applicable to every situation. It is the responsibility of the people involved in local situations to apply the relevant promising practices to the circumstances that they face.

This brings us to the public policy recommendations that we made. Flowing from these and other key findings in the report entitled, "Shared Responsibility," is the development of five sets of public policy recommendations. First, and most important, federal and provincial governments must be in urban Aboriginal policy together. The two levels of government need to set aside their historical posturing about not being responsible so that they may formally accept their shared responsibility for urban Aboriginal policy. Once that responsibility is accepted, institutionalizing intergovernmental coordination and cooperation will be much easier to do and it will be much more effective. In short, the federal and provincial governments need to cooperate on policy-making and programming, coordinate their efforts through common institutions and share the costs.

Second, governments must set goals and evaluate their efforts on urban Aboriginal issues. To reverse the effects of previous, misguided public policies will take more than one generation. Therefore, governments should commit to long-term objectives of

communautaire fonctionnent souvent mieux que les programmes conçus en série à l'administration centrale du ministère. On nous a dit que les gouvernements devraient encourager des critères administratifs souples, un financement discrétionnaire et encourager les fonctionnaires à sortir des sentiers battus.

Quatrièmement, il est nécessaire de simplifier le processus de demande de financement. On nous a dit que les organisations communautaires avaient souvent besoin d'aide pour remplir les demandes de financement de programme. Les fonctionnaires doivent passer du temps dans la communauté pour rencontrer les clients, offrir une formation sur la façon de remplir les demandes et examiner les demandes au début du processus.

Cinquièmement, il faut reconnaître l'importance des questions autochtones urbaines. Nous avons constaté que les gouvernements devraient réorganiser leur structure afin de mettre davantage l'accent sur les questions autochtones, notamment les questions autochtones urbaines. Une autre façon pour les gouvernements de reconnaître l'importance des questions autochtones urbaines consiste à mettre en place un cadre stratégique pour guider les ministères lorsqu'ils abordent les questions autochtones.

Sixièmement, il est nécessaire de coopérer à l'échelle régionale et nationale: Il faut des rencontres régulières des représentants fédéraux, provinciaux et municipaux. Il faudrait essayer de trouver des solutions aux problèmes juridictionnels, notamment en encourageant des ententes multipartites entre les organismes fédéraux, provinciaux, municipaux et autochtones.

J'aimerais mentionner un point pour résumer ces pratiques prometteuses. Certaines idées semblent se contredire les unes les autres ou aller à l'encontre les unes des autres. C'est parce que toutes ces idées ne s'appliquent pas à toutes les situations. Il incombe aux responsables des bureaux locaux d'appliquer les pratiques prometteuses pertinentes aux circonstances particulières.

Cela nous amène aux recommandations de politique publique que nous avons formulées. Nous avons élaboré cinq séries de recommandations de politique publique qui découlent de ces pratiques et d'autres conclusions essentielles dans le rapport intitulé «Responsabilités partagées». D'abord et avant tout, les gouvernements fédéral et provinciaux doivent travailler ensemble à la politique autochtone urbaine. Les deux paliers de gouvernement doivent laisser de côté la position qu'ils avaient adoptée par le passé selon laquelle ils disaient ne pas être responsables afin qu'ils puissent accepter officiellement leurs responsabilités partagées pour la politique autochtone urbaine. Une fois cette responsabilité acceptée, l'institutionnalisation de la coordination de la coopération intergouvernementale sera beaucoup plus facile et beaucoup plus efficace. En résumé, les gouvernements fédéral et provinciaux doivent coopérer en matière d'élaboration des politiques et des programmes, coordonner leurs efforts grâce à des institutions communes et partager les coûts.

Deuxièmement, les gouvernements doivent établir des objectifs et évaluer leurs efforts en ce qui concerne les questions autochtones urbaines. Il faudra plus d'une génération pour renverser les effets des politiques publiques antérieures mal

improved conditions among urban Aboriginal people. Those objectives could take, in our estimation, as long as 60 years to achieve. To meet those objectives, governments must establish firm targets for closing the gap in life opportunities between Aboriginal and non-Aboriginal urban residents.

In addition, because evaluation is a vital aspect of policy-making and programming, comprehensive program and policy reviews must be performed with a focus on measuring outcomes rather than on outputs. That means evaluating the good that a program does for an Aboriginal person rather than simply reporting the numbers of clients served or the kinds of services provided.

Third, governments should not shy away from Aboriginal politics. Urban Aboriginal people need to be appropriately and adequately represented when policies and programs are designed. Therefore, governments should encourage the development of representative urban Aboriginal organizations. Part of this role for governments is to foster opportunities for urban Aboriginal youth to participate in community-based organizations so that their leadership skills are developed.

Another aspect of not shying away from Aboriginal politics is taking on Aboriginal politicians who insist on working in isolation. Exclusive identity-based funding, policies and programming can mean unnecessary and expensive duplication. Working with one identity-specific group at a time can lead to many complications and negative outcomes. Therefore, respect for the diversity seen in urban Aboriginal communities should take the form of policies and programming that have, when appropriate, specific cultural components for different Aboriginal nations. At the same time, however, programming should be status blind — respectful of cultural traditions among Aboriginal people while being available to all urban Aboriginal people. In addition, governments should encourage and reward cooperation by working with Aboriginal organizations that are willing to work with one another on urban issues.

Fourth, governments need to take principled approaches to urban Aboriginal policy-making and programming. Although this encapsulates a number of ideas, it is basically a how-to guide and speaks to three major issues. Governments need to adopt promising practices or ideas that work and to adapt them to local circumstances. The promising practices that I discussed earlier came from the experiences of more than 100 people involved in urban Aboriginal policy-making and programming. They reflect the collective wisdom and knowledge of their experience. To improve the conditions challenging many urban Aboriginal

avisées. Par conséquent, les gouvernements devront se donner comme objectifs à long terme d'améliorer les conditions qui prévalent chez les Autochtones des régions urbaines. Nous estimons que l'atteinte de ces objectifs pourrait prendre jusqu'à 60 ans. Les gouvernements doivent établir des objectifs fermes qui permettront d'éliminer l'écart qui existe entre les résidents autochtones et non autochtones des régions urbaines au niveau des perspectives de vie.

Par ailleurs, étant donné que l'évaluation constitue un aspect vital de l'élaboration des politiques et des programmes, des examens complets des programmes et des politiques doivent être faits en mettant l'accent sur l'évaluation des résultats plutôt que sur le rendement. Ça signifie qu'il faut évaluer les avantages d'un programme pour une personne autochtone plutôt que de tout simplement faire un rapport du nombre de clients desservis ou du type de services offerts.

Troisièmement, les gouvernements ne devraient pas avoir peur de la politique autochtone. Les Autochtones des régions urbaines doivent être représentés de façon adéquate lorsque les politiques et les programmes sont conçus. Par conséquent, les gouvernements devraient encourager la mise sur pied d'organismes autochtones urbains représentatifs. Les gouvernements doivent donc pour cela encourager les jeunes Autochtones des régions urbaines à participer aux organisations communautaires afin qu'ils puissent développer leurs compétences en leadership.

Les gouvernements doivent par ailleurs se battre contre les politiciens autochtones qui insistent pour travailler isolément. Des politiques et des programmes de financement qui se fondent exclusivement sur l'identité peuvent se traduire par un double emploi inutile et coûteux. Le fait de travailler avec un groupe ayant une identité spécifique à la fois peut créer de nombreuses complications et donner des résultats négatifs. Par conséquent, le respect pour la diversité que l'on retrouve au sein des collectivités autochtones urbaines devrait prendre la forme de politiques et de programmes qui, lorsqu'ils sont appropriés, comportent des éléments culturels spécifiques aux différentes nations autochtones. En même temps, cependant, les programmes ne devraient pas tenir compte du statut — mais plutôt respecter les traditions culturelles chez les Autochtones tout en étant offerts à tous les Autochtones des régions urbaines. Par ailleurs, le gouvernement devrait encourager et récompenser la coopération en travaillant avec les organisations autochtones qui sont prêtes à travailler ensemble sur les questions urbaines.

Quatrièmement, les gouvernements doivent adopter des approches raisonnées en ce qui concerne l'élaboration des politiques et des programmes autochtones des régions urbaines. Bien que cela englobe un certain nombre d'idées, il s'agit essentiellement d'un guide sur la marche à suivre qui comprend trois principales questions. Les gouvernements doivent adopter des pratiques prometteuses ou des idées qui fonctionnent et les adapter aux circonstances locales. Les pratiques prometteuses dont j'ai parlées précédemment découlent des expériences de plus de 100 personnes qui ont participé à l'élaboration des politiques et des programmes autochtones dans les régions urbaines. Elles reflètent la sagesse collective et la connaissance de leur expérience.

people, governments need to adopt holistic approaches that focus on the person, the family and the community, often simultaneously, by addressing more than one key issue at a time.

Governments should adopt leadership roles on urban Aboriginal issues. This can take many forms, but two in particular need to be considered: leadership through adopting innovative approaches to urban Aboriginal policy and programming; and leadership by implementing education campaigns to improve the level of understanding among the general public.

Fifth, and finally, we make recommendations to specific orders of government. We recommend that the federal government redirect a portion of its Aboriginal program funding from reserves to urban areas, especially major cities, and improve the availability of Aboriginal data. We recommend that provincial governments implement student registration systems that allow people to self-identify as Aboriginal people. Last, we recommend that municipal governments avoid financing human services, pressure federal and provincial governments for human service funding and conduct municipal censuses that allow respondents to self-identify as Aboriginal people.

The most important lesson from the Urban Aboriginal Initiative is that this is a policy environment where intergovernmental relations must be part of the solution. Federal, provincial and municipal governments are unavoidably engaged and entangled. However, intergovernmentalism will ultimately be unsuccessful unless urban Aboriginal people are engaged in the intergovernmental process.

Our Urban Aboriginal Initiative shows that there is a long way to go. Addressing urban Aboriginal issues will be a long-term process. There is no quick solution. Nevertheless, the way forward shows promise for at least four reasons.

First, there are numerous examples of success stories, policies that are working, effective approaches and programs that make a positive difference in peoples' lives from which others can learn. Second the federal government is more willing than ever to work cooperatively to improve urban Aboriginal policy and programming, and to improve conditions among urban Aboriginal people. Third, many provincial governments are showing real interest in working in the urban Aboriginal policy file. Fourth, governments, particularly in the West, are adopting the sort of flexible approaches that will contribute to successful policies and programs.

Pour améliorer les conditions auxquelles font face bon nombre d'Autochtones dans les régions urbaines, les gouvernements doivent adopter des approches globales qui mettent l'accent sur la personne, la famille et la communauté, souvent simultanément, en s'attaquant à plus d'une question clé à la fois.

Les gouvernements devraient jouer un rôle de leadership en ce qui concerne les questions autochtones urbaines. Cela peut se faire de plusieurs façons, mais il y en a deux qui devraient être considérées plus particulièrement: le leadership en adoptant des approches novatrices à l'égard des politiques et des programmes autochtones urbains; et le leadership en mettant en oeuvre des campagnes d'éducation en vue d'améliorer le niveau de compréhension chez la population en général.

Cinquièmement, et finalement, nous faisons des recommandations qui s'adressent à des ordres spécifiques de gouvernement. Nous recommandons que le gouvernement fédéral redirige une partie de son financement des programmes autochtones des réserves aux régions urbaines, particulièrement dans les grandes villes, et améliorent la disponibilité des données autochtones. Nous recommandons aux gouvernements provinciaux de mettre en oeuvre des systèmes d'enregistrement des étudiants qui permettent aux gens de s'auto-identifier comme Autochtones. Enfin, nous recommandons aux administrations municipales d'éviter de financer les services humains, de faire des pressions auprès des gouvernements fédéral et provinciaux pour obtenir du financement pour les ressources humaines et de faire des recensements municipaux qui permettent aux répondants de s'auto-identifier comme Autochtones.

La leçon la plus importante à tirer de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain est qu'il s'agit d'un environnement stratégique dans lequel les relations intergouvernementales doivent faire partie de la solution. Les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux sont inévitablement engagés et entremêlés. Cependant, l'intergouvernementalisme n'aura pas de succès au bout du compte à moins que les Autochtones vivant en milieu urbain soient engagés dans le processus intergouvernemental.

Notre Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain montre qu'il y a encore beaucoup de progrès à accomplir. La solution aux problèmes des Autochtones vivant en milieu urbain exigera un processus à long terme. Il n'y a pas de solution rapide. Cependant, l'avenir est prometteur pour au moins quatre raisons.

Premièrement, il y a de nombreux exemples de réussite, de politiques qui fonctionnent d'approches efficaces et de programmes qui font une différence positive dans la vie des gens et qui peuvent servir de leçon à d'autres. Deuxièmement, le gouvernement fédéral est plus que jamais disposé à travailler en coopération afin d'améliorer les politiques et les programmes pour les Autochtones vivant en milieu urbain et pour améliorer les conditions des Autochtones vivant en milieu urbain. Troisièmement, bon nombre de gouvernements provinciaux démontrent un intérêt réel à travailler dans le dossier de la politique autochtone urbaine. Quatrièmement, les

However, now is not the time to rest. You, as policy-makers, have to push for the changes that are needed. Small steps are necessary, improvements will be incremental, but they will be real, and each advance will be followed by more.

Urban Aboriginal youth represent huge opportunities for the present and for the future, especially in Western Canada. In too many instances, however, they also face serious challenges. It is crucial that decision makers such as yourselves do everything possible to ensure that public policy allows urban Aboriginal youth to fulfill the promise of their opportunities, while mitigating against the challenges.

It is my sincere hope that our presentation today assists you, and I wish you the best of success with your study.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Hanselmann. Before we go to questions, I would like to ask one regarding latent discrimination. In your studies and your research, did you come across any issues regarding latent discrimination, both in program delivery services and at the Aboriginal political level?

**Mr. Hanselmann:** Did you say, "blatant" or "latent"?

**The Chairman:** "Latent."

**Mr. Hanselmann:** When we spoke to many Aboriginal people in many of the cities, we heard that the interviewing was open ended and unstructured, so we asked people to tell stories about what worked. Oftentimes, people talk about the things that do not work, so we heard many examples of both latent and blatant discrimination.

One issue we discovered in the policy and program scan was that human rights, and that is a largely defined territory, is an underdeveloped policy field in urban Aboriginal policy. The latent discrimination that you are asking about is a function of the non-existence of policies in many of those cities.

**Senator Stratton:** We are looking to the future and how to address certain issues, particularly those related to urban youth. Urban reserves are starting to unfold across the country. Prince Albert has one, as an example. Was that viewed as a success story? Have you looked at urban reserves as a unifying factor for Aboriginal people coming to the city, as a part of the transition? I experienced, in my former life, many cases of Aboriginal youth trying to make the move from rural reserves to urban universities, usually unsuccessfully, no matter how or what was tried by the university. Have you looked at, and do you have an opinion on the success or failure of, urban reserves?

gouvernements, particulièrement dans l'Ouest, adoptent une approche souple qui contribuera au succès des politiques et des programmes.

Ce n'est cependant pas le moment de s'endormir sur ses lauriers. En tant que décisionnaires, vous devez insister pour obtenir les changements qui sont nécessaires. Il faudra y aller petit à petit, les améliorations seront progressives, mais elles seront réelles, et chaque amélioration sera suivie d'une autre.

Les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain représentent d'énormes possibilités pour le présent et pour l'avenir, particulièrement dans l'Ouest canadien. Trop souvent, cependant, ils ont également d'énormes défis à relever. Il est crucial que les décisionnaires comme vous, fassiez tout en votre possible pour vous assurer que la politique publique permette aux jeunes Autochtones vivant en milieu urbain de se prévaloir des possibilités qui leur sont offertes tout en les aidant à relever les défis.

J'espère sincèrement que notre exposé vous a aidés aujourd'hui, et je vous souhaite bon succès dans votre étude.

**La présidente:** Merci beaucoup, monsieur Hanselmann. Avant de passer aux questions, j'aurais moi-même une question à vous poser concernant la discrimination latente. Dans vos études et votre recherche, avez-vous rencontré des problèmes de discrimination latente, tant pour ce qui est de services de prestation des programmes qu'au niveau de la politique autochtone?

**M. Hanselmann:** Avez-vous dit flagrante ou latente?

**La présidente:** Latente.

**M. Hanselmann:** Nous avons parlé à de nombreux Autochtones dans de nombreuses villes. Les entrevues étaient ouvertes et non structurées, nous avons demandé aux gens de nous parler de ce qui marchait. Souvent, les gens parlent de ce qui ne marche pas. On nous a beaucoup parlé de discrimination latente et flagrante.

Une chose que nous avons découverte lors de notre examen des politiques et du programme est que les droits de la personne, qui constituent un territoire largement défini, est une politique sous-développée en milieu autochtone urbain. La discrimination latente dont vous parlez découle de l'absence de politiques dans bon nombre de ces villes.

**Le sénateur Stratton:** Nous nous tournons vers l'avenir et nous nous demandons comment régler certains problèmes, particulièrement en ce qui a trait aux jeunes vivant en milieu urbain. Un peu partout au pays, on commence à créer des réserves en milieu urbain. Prince Albert en a une, par exemple. Est-ce considéré comme une réussite? Avez-vous examiné les réserves urbaines comme un facteur unificateur pour les Autochtones qui viennent vivre en ville, pour les aider à faire la transition? Avant d'être sénateur, j'ai constaté que dans bien des cas les jeunes Autochtones tentaient de passer des réserves rurales aux universités urbaines, habituellement sans succès, peu importe les efforts que faisaient les universités. Avez-vous examiné cette question, et avez-vous une opinion sur le succès ou l'échec des réserves urbaines?

**Mr. Hanselmann:** We did not specifically examine urban reserves, but they were a common theme through many of our discussions. For example, we had a series of workshops in each of the six cities last October through December, where we invited people from all levels of policy-making — from Aboriginal organizations, the federal government, provincial governments, municipal governments, service delivery organizations — to come together in each of the cities for a morning workshop to discuss the things that were working, and how to make things better in each city.

I should say that the appendix in the report entitled "Shared Responsibility: Final Report and Recommendations of the Urban Aboriginal Initiative," is a summary of the "Building the Dialogue" series. One of the key points that was repeated time and again in those Building the Dialogue sessions was that urban reserves were seen as something that was worth pursuing further.

I am from Saskatoon where the first urban reserve was established, not by a city growing around an existing reserve, but established within a city. Many people in Saskatoon, within Saskatoon City Hall and civic administration, within the government of Saskatchewan, within the federal government working out of Saskatchewanan, and especially the Aboriginal organizations in Saskatoon, speak highly of the existence of the many urban reserves that now exist in Saskatchewan.

They see urban reserves as a beneficial idea for a number of reasons. They introduce an element to some cities that does not now exist, and that is Aboriginal people as professionals, as economic development officers, as successful business entrepreneurs. An urban reserve can be the point from which Aboriginal governments can be established. It can introduce a new sense of importance, of welcome and respect for Aboriginal people in these cities.

The existing research on urban reserves has had a positive assessment to date, in that the way forward has been laid out by some of the examples in Saskatchewan. They are not the only examples, but they can work.

A main caution that people put forward is that there is some fear of the unknown. The urban reserves that were established in Saskatchewan were for commercial and light industrial purposes. Some people, when you suggest urban reserves, start to imagine residential reserves in a city, and begin to associate that idea with an enclave. The people in Saskatchewan that I spoke to were not at that stage yet. They were not talking about establishing residential enclaves. They were talking about economic development, and that is a good idea. Whether it is an idea that carries its value through to the residential model, I cannot say.

**M. Hanselmann:** Nous n'avons pas examiné spécifiquement les réserves urbaines, mais elles étaient un thème commun tout au long de bon nombre de nos entretiens. Par exemple, nous avons tenu une série d'ateliers dans chacune des six villes d'octobre dernier jusqu'en décembre, et nous y avons invité des gens à tous les niveaux du processus décisionnaire — les organismes autochtones, le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux, les administrations municipales, les organisations de prestation de services — à venir ensemble dans chacune de ces villes participer à un atelier en matinée pour parler des choses qui fonctionnent, et de la façon on pourrait améliorer les choses dans chaque ville.

Je dirais que l'annexe de notre rapport intitulé «Shared Responsibility: Final Report and Recommendations of the Urban Aboriginal Initiative» (Responsabilité partagée: rapport final et recommandations relatives à l'Initiative visant les Autochtones vivant en milieu urbain) est un résumé de la série «Building the Dialogue». L'un des points clés que l'on a entendus constamment lors de ces séances pour établir le dialogue est que l'idée des réserves urbaines mérite d'être poursuivie.

Je suis de Saskatoon où la première réserve urbaine a été établie, non pas une ville qui s'est développée autour d'une réserve qui existait déjà, mais une réserve qui a vraiment été établie au sein d'une ville. Bien des gens à Saskatoon, à l'hôtel de ville de Saskatoon et au sein de l'administration civique, au gouvernement de la Saskatchewan, au gouvernement fédéral qui travaillent en Saskatchewan et particulièrement les organisations autochtones à Saskatoon ont de très bonnes choses à dire au sujet des nombreuses réserves urbaines qui existent à l'heure actuelle en Saskatchewan.

Ils considèrent que les réserves urbaines sont une bonne idée pour de nombreuses raisons. Elles introduisent un élément dans certaines villes qui n'existe pas à l'heure actuelle, c'est-à-dire les Autochtones en tant que professionnels, en tant qu'agents du développement économique et en tant que gens d'affaires qui ont du succès. Une réserve urbaine peut être le point à partir duquel les gouvernements autochtones peuvent être établis. Une réserve urbaine peut donner aux Autochtones qui habitent dans ces villes un nouveau sentiment d'importance, de respect et de bienvenue.

Les études qui ont été faites jusqu'à présent sur les réserves urbaines révèlent qu'elles ont été positives jusqu'à présent, et c'est ce qu'on constate avec certains des exemples que l'on retrouve en Saskatchewan. Ce ne sont pas les seuls exemples, mais cela peut fonctionner.

La principale mise en garde de la part des gens, c'est la crainte de l'inconnu. En Saskatchewan, les réserves urbaines y ont été établies pour le commerce et la petite industrie. Certaines personnes, lorsqu'on parle de réserves urbaines, imaginent des réserves résidentielles dans une ville, et commencent à associer cette idée avec celle d'une enclave. Les gens en Saskatchewan à qui j'ai parlé n'en étaient pas encore à cette étape. Ils ne parlaient pas de créer des enclaves résidentielles. Ils parlaient de développement économique, c'est une bonne idée. Je ne peux dire cependant si c'est une idée dont la valeur pourra se traduire dans un modèle résidentiel.

**Senator Stratton:** The perception is that they become ghettos. Obviously, the perception is that they are residential urban reserves rather than commercial. You make an interesting point.

I believe that we have to look at the potential of urban reserves in major cities. I am from Manitoba and am aware of the concerns of Winnipeg, for example, if it is a commercial venture, then that is a positive thing. However, the perception is that urban reserves may become ghettos. Many Aboriginals, particularly in a city such as Winnipeg, also view them negatively.

Has your foundation, because I think this is worth pursuing, done a study or are you considering conducting a study on urban reserves?

**Mr. Hanselmann:** We have not studied urban reserves specifically. Our future research agenda is wide open. At Canada West, most of our funding is project based. Therefore, if someone were to propose a project and the funding was available, I am sure Canada West Foundation would seriously consider that idea.

The first urban reserve in Saskatoon, for example, was established on the outskirts of town. It is far from being a ghetto. It is on commercial and light industrial land.

The urban reserves that are now in downtown Saskatoon are "office towers," as we refer to them in Saskatoon, which is anything above four stories. These are not ghettos. These are places where professional people go to do their day-to-day activities. I do not see why anyone would be speaking about an urban reserve as a ghetto.

**Senator Stratton:** I appreciate that. I am relating to you what I heard. I think a good selling job needs to be done in that regard.

**The Chairman:** I find it interesting that, if it is a Chinese community, it is a special community. If it is an Italian community, it is an Italian community. If it is an Indian community it is a ghetto.

**Senator Chaput:** My first question relates to your foundation. Once you have done the research and you have recommendations, does your role as a foundation go further? Do you also have a role of bringing partners together?

**Mr. Hanselmann:** To some extent we do. We tend to emphasize the research, publication and dissemination aspects. We do have citizen engagement activities. Part of that was our Building the Dialogue exercise, where we managed to bring together about 300 or 400 people from those six cities to discuss these issues.

**Le sénateur Stratton:** Les gens ont l'impression que ces réserves deviennent des ghettos. Naturellement, on a l'impression que ce sont des réserves urbaines résidentielles plutôt que commerciales. Ce que vous dites est intéressant.

Je crois que nous devons examiner le potentiel des réserves urbaines dans les grandes villes. Je suis du Manitoba et je suis consciente des préoccupations de Winnipeg, par exemple, s'il s'agit d'une entreprise commerciale, alors c'est quelque chose de positif. Cependant, les gens ont l'impression que les réserves urbaines pourraient devenir des ghettos. Bon nombre d'Autochtones, particulièrement dans une ville comme Winnipeg, voient également les réserves urbaines de façon négative.

Est-ce que votre fondation, car je crois que la question mérite d'être examinée de plus près, fait ou envisage-t-elle faire une étude sur les réserves urbaines?

**M. Hanselmann:** Nous n'avons pas fait une étude spécifique sur les réserves urbaines. Notre programme d'étude futur est tout à fait ouvert. À Canada West, la plupart de notre financement est obtenu dans le cadre de projets. Par conséquent, si quelqu'un proposait un projet et que le financement était disponible, je suis certain que la Canada West Foundation envisagerait sérieusement cette idée.

Par exemple, la première réserve urbaine à Saskatoon a été établie en périphérie de la ville. C'est loin d'être un ghetto. Elle se trouve sur des terres commerciales et de petites industries.

Les réserves urbaines qui existent à l'heure actuelle au centre-ville de Saskatoon sont des tours de bureau, ce qui, à Saskatoon, est tout ce qui a plus de quatre étages. Ce ne sont pas des ghettos, ce sont des endroits où des professionnels vaquent à leurs activités quotidiennes. Je ne vois pas pourquoi quelqu'un dirait qu'une réserve urbaine est un ghetto.

**Le sénateur Stratton:** Je comprends cela. Je parlais de ce que j'avais entendu dire. Je pense qu'il faut faire beaucoup de sensibilisation à cet égard.

**La présidente:** Je trouve intéressant que, si l'on parle d'une communauté chinoise, on parle d'une communauté spéciale. Si c'est une communauté italienne, c'est une communauté italienne. Si c'est une communauté indienne, on parle d'un ghetto.

**Le sénateur Chaput:** Ma première question concerne votre fondation. Une fois que vous avez fait la recherche et élaboré des recommandations, votre fondation a-t-elle un autre rôle à jouer? Avez-vous également un rôle à jouer pour ce qui est de réunir les partenaires?

**Mr. Hanselmann:** Dans une certaine mesure, oui. Nous avons tendance à mettre l'accent sur la recherche, la publication et la diffusion. Nous avons des activités d'engagement des citoyens. Cela faisait partie de notre exercice visant à ouvrir le dialogue, quand nous avons réussi à réunir environ 300 ou 400 personnes de ces six villes pour discuter de ces questions.

**Senator Chaput:** You have been talking about governments accepting their shared responsibility. Has there been, in your view, a willingness to do so and has anything been done so far?

**Mr. Hanselmann:** There has not been, to my knowledge, any movement towards formally accepting shared responsibility. By "formally," we mean memoranda of understanding, legislation, ministerial statements from the House or any legislative assembly and all the way up to a constitutional amendment. That would be formal acceptance.

We have seen more informal movement towards sharing responsibility. To his credit, the federal interlocutor for Metis and non-status Indians has been quoted in the media as saying something that runs parallel to the idea of shared responsibility. To their credit, provincial ministers have taken similar positions. What we are seeing is people moving from the firm, fixed points of resistance that RCAP reported on in the mid 1990s, to a point where we are blending our roles, federally and provincially.

**Senator Pearson:** The question of shared responsibility is raised with us constantly as an issue to be dealt with in terms of programming for kids. This is from the smallest children to young adolescents. We are struggling with what would be our best recommendations on that issue.

Memoranda of understanding may one possibility, and funding memoranda may be another.

I also have a keen interest in the engagement of young people in the decision-making process. Do you have some recommendations, as we move ahead in this long-term process, as to the role of the young people?

**Mr. Hanselmann:** In terms of a strong recommendation on how governments could move together on sharing responsibility for programming, I would say that the recommendation on formal acceptance would be my preference. As to how that would be put into operation, your wisdom is much preferred over my limited knowledge.

However, there could be memoranda of understanding, legislation, ministerial statements and all the way to a constitutional amendment. I would like to see a constitutional amendment that rewrites certain sections to make it the law of the land that federal and provincial governments share responsibility for Aboriginal policy.

In terms of how to engage youth in decision making, the report entitled "Uncommon Sense: Promising Practices in Urban Aboriginal Policy-Making and Programming" has a number of points of interest. We spoke with youth and people who are working in governments spoke of their experiences of working with youth. One of the lessons that I took from their remarks was that it is important to get Aboriginal youth in cities working together early on, working cooperatively without distinction based on identity or legal status.

**Le sénateur Chaput:** Vous avez parlé de ces gouvernements qui doivent accepter leur part de responsabilité. À votre avis, sont-ils disposés à le faire, et qu'est-ce qu'on a fait de ce côté jusqu'à présent?

**M. Hanselmann:** À ma connaissance, il n'y a eu aucun mouvement favorisant l'acceptation officielle d'une responsabilité partagée. Par «officiellement», nous entendons des protocoles d'entente, des lois, des déclarations ministérielles à la Chambre des communes ou à toute autre assemblée législative, et cela inclut même une révision constitutionnelle. Tout cela constituerait une acceptation officielle.

D'après ce que nous avons vu, le mouvement vers le partage de la responsabilité a pris un caractère plus officieux. Il faut l'en féliciter, l'interlocuteur fédéral des Métis et des Indiens non inscrits a tenu aux médias des propos qui rejoignent l'idée de la responsabilité partagée. Félicitons-les, les ministres provinciaux ont tenu des propos semblables. Ce qu'on voit, c'est un éloignement des points de résistance fixes dont fait état la CRPA au milieu des années 90, vers un point où nous allons mélanger les rôles au niveau fédéral et provincial.

**Le sénateur Pearson:** On mentionne constamment la question de la responsabilité partagée lorsqu'on discute de programmes s'adressant aux enfants. Il s'agit des tout petits enfants aussi bien que des adolescents. Nous nous demandons quelle est la meilleure recommandation à faire à ce propos.

On pourrait avoir des protocoles d'entente ou des protocoles de financement.

Je m'intéresse aussi vivement à l'engagement des jeunes dans le processus décisionnel. Avez-vous des recommandations à nous faire en ce qui concerne le rôle des jeunes et le processus à long terme?

**Mr. Hanselmann:** Si c'est une recommandation forte que vous voulez faire sur la manière dont les gouvernements pourraient partager la responsabilité des programmes, un texte où l'on recommanderait l'acceptation officielle de cette responsabilité aurait ma préférence. Mais pour ce qui est de l'opérationnalisation de cette recommandation, je m'en tiendrais à votre sagesse et non à ma connaissance limitée.

Cependant, on pourrait avoir aussi des protocoles d'entente, des lois, des déclarations ministérielles et même une révision constitutionnelle. J'aimerais que l'on récrive certains articles de la Constitution afin que la loi fondamentale du pays oblige les gouvernements fédéral et provinciaux à partager la responsabilité de la politique autochtone.

Pour ce qui est d'intéresser les jeunes au processus décisionnel, le rapport intitulé «Uncommon Sense: Promising Practices in Urban Aboriginal Policy-Making and Programming» renferme des suggestions intéressantes. Nous avons parlé avec des jeunes et des personnes qui travaillent dans l'administration, et ils nous ont parlé de l'expérience qu'ils avaient vécue en travaillant avec les jeunes. Une des leçons que j'ai retenues est qu'il est important que les jeunes Autochtones des villes travaillent ensemble, qu'ils coopèrent sans distinction fondée sur leur identité ou leur statut juridique.

It is important for barriers not to be allowed to develop. If urban Aboriginal youth are involved in decision making early on, because it is their future that you are designing, the outcomes can be improved later on.

**Senator Pearson:** I am sure everyone read that story in *The Globe and Mail* this morning about your province of Saskatchewan and the graduation from the college, which I thought was an encouraging story.

**Mr. Hanselmann:** I did read it, yes.

**Senator Pearson:** Were you at the graduation ceremony?

**Mr. Hanselmann:** No, I was not.

**Senator Pearson:** We were encouraged by the presentations we heard from that college about the whole issue of post-secondary education.

**Senator Gill:** What kind of references do you use to establish the population?

**Mr. Hanselmann:** This data is from the 2001 census. We took the data published by Statistics Canada on the Aboriginal population of each of the cities at the CMA level of the provinces and of Canada as a whole.

You may have noted that we say that over one half of Canada's Aboriginal population lives in urban areas. Most official reports state almost one half. The difference is that before Statistics Canada gives its fraction, it adds in its estimation of the population that resides on incompletely enumerated Indian reserves and settlements. They do not add in the estimation that many people in urban settings will give them for Aboriginal populations in urban settings. If you want an honest, representative number, you must allow the population to identify themselves as Aboriginal people. If you want to estimate the figure, then you must do that. However, the Aboriginal population enumerated in Canada, that identified itself as Aboriginal, indicates that over one-half of them are living in urban settings.

**Senator Gill:** The figures are sometimes reliable. We have been studying the population in Eastern Canada and the numbers vary from one year to the next.

My other question concerns the mention of redirecting funds from the reserve to help the development of urban Aboriginal people. Could you expand on that?

**Mr. Hanselmann:** The recommendation to the Government of Canada was that it redirect some of its Aboriginal program funding from the reserves to urban settings. That is because currently over one-half of the identified Aboriginal population of Canada lives in urban centres and approximately 29 per cent lives on reserves.

Il ne faut pas que des barrières s'érigent. Si les jeunes Autochtones des villes participent tôt à la prise de décision, parce que c'est leur avenir que vous façonnez, vous obtiendrez de meilleurs résultats plus tard.

**Le sénateur Pearson:** Je suis sûr que vous avez tous lu cet article dans le *Globe and Mail* de ce matin à propos de votre province, la Saskatchewan, et la collation des grades au collège, et j'ai trouvé pour ma part que c'était une nouvelle encourageante.

**Mr. Hanselmann:** Oui, je l'ai lué.

**Le sénateur Pearson:** Étiez-vous présent à la collation des grades?

**Mr. Hanselmann:** Non, je n'y étais pas.

**Le sénateur Pearson:** Nous avons été encouragés par les témoins que nous avons entendus de ce collège, qui nous ont parlé de toute la question de la scolarisation postsecondaire.

**Le sénateur Gill:** De quelles références vous servez-vous pour définir la population autochtone?

**Mr. Hanselmann:** Nous nous sommes servis des données du recensement de 2001. Nous avons pris les données publiées par Statistique Canada sur la population autochtone de chacune des villes au niveau des RMR des provinces et de l'ensemble du Canada.

Vous avez peut-être remarqué que nous disons que plus de la moitié des Autochtones du Canada vivent en régions urbaines. La plupart des rapports officiels disent que c'est presque la moitié. La différence tient au fait qu'avant que Statistique Canada ne publie ces chiffres, elle tient compte dans son estimation de la population qui habite dans les réserves et établissements où le recensement est incomplet. Statistique Canada n'ajoute pas à son estimation les données sur les populations autochtones des milieux urbains qui lui proviennent de nombreuses personnes en milieux urbains. Si vous voulez un chiffre honnête, représentatif, il faut que les gens puissent s'identifier comme Autochtones. Si vous voulez des chiffres exacts, vous devez faire cela. Cependant, si l'on s'en tient aux Autochtones recensés au Canada, qui s'identifient comme Autochtones, on voit que plus de la moitié d'entre eux vivent en milieu urbain.

**Le sénateur Gill:** Les données sont parfois fiables. Nous avons étudié la population dans l'Est du Canada, et les chiffres varient d'une année à l'autre.

Ma deuxième question concerne la mention qui a été faite de ces fonds qui seraient pris aux réserves pour aider les Autochtones en milieu urbain. Pouvez-vous me donner plus de détails à ce sujet?

**Mr. Hanselmann:** On a recommandé au gouvernement du Canada qu'il redirige vers les régions urbaines une partie des crédits qu'il consacre au programme autochtone sur les réserves. C'est parce qu'à l'heure actuelle, plus de la moitié des personnes qui se déclarent Autochtones au Canada vivent dans des centres urbains, et environ 29 p. 100 vivent dans les réserves.

About 50 years ago, 7 per cent of Aboriginal people lived in cities and the vast majority lived on reserves. The proportions have shifted. There are more people living in cities than on reserves, but government funding for Aboriginal programming is disproportionately directed to reserves. There are reasons for that, but the reality is that some of the funding — and I want to be clear about this — that goes to reserves for reserve-based First Nations people, should be following the First Nations people when they move into the city. There are First Nations people living in major cities and yet government funding is not adequate to allow them to enjoy life in the city, as it should be. We are saying that, if the people are in the cities, then the money should be in the cities.

**Senator Gill:** Are you aware of the needs of the reserves? Did you study the funding aspect of the true needs of Aboriginal people on reserves?

Are you aware that there is a per equation system of funding from the federal government to the provincial government such that Aboriginal people are included in the census? I think that perhaps some are counted twice and therefore the federal government may be paying twice.

Most of the school boards have an agreement to receive Aboriginals in their schools. Someone must pay for that contract, and possibly twice, because the reserves have contracts with the school boards. The Aboriginal population is already covered by the per equation system from the federal government to the provincial government. I think that you may be taking a risk when you say that some funding should be redirected to the urban Aboriginal population. I think that we need to study the idea further.

You also talked about urban reserves. Apparently in the west, there is new set up whereby a reserve exists close to a city. In the east, this is not new because many reserves are surrounded by cities. On those reserves in the east, there is not much communication with the urban areas, and that is probably because of the different fiscal system. That is another situation that should be studied further.

**Mr. Hanselmann:** The urban reserves that I spoke to were those that were established in a pre-existing state within the city limits. In Vancouver there is the similar example to what you speak of in the East whereby the city grows to the point where it takes up all the land around the reserve. However, the reserves still have reserve status.

In the examples to which I spoke, pre-existing city land was transferred to an Indian band and the minister gave it reserve status. That is a different model than what we see in the East and in Vancouver. You are right in that both examples need to be studied and other ideas that could be applicable need to be explored.

**The Chairman:** The redirecting of program funding, and you are probably aware of this, has been strongly criticized by the Assembly of First Nations. It argues that both on-reserve and off-

Il y a environ 50 ans de cela, 7 p. 100 des Autochtones vivaient dans les villes et la vaste majorité vivaient dans les réserves. Il y a plus d'Autochtones vivant dans les villes que dans les réserves, mais le financement fédéral des programmes autochtones pour les réserves est disproportionné. Il y a des raisons à cela, mais le fait est qu'une partie de ce financement — et je tiens à être clair à ce sujet — qui est consacré aux réserves, pour les Premières nations vivant dans les réserves, devrait suivre les membres des Premières nations qui s'installent dans les villes. Il s'agit de membres des Premières nations qui vivent dans les grandes villes, mais le financement gouvernemental ne leur permet pas de profiter de la vie en ville, comme cela devrait être le cas. Nous disons, si les gens sont dans les villes, l'argent devrait suivre dans les villes.

**Le sénateur Gill:** Êtes-vous au courant des besoins qui existent dans les réserves? Avez-vous étudié l'aspect financier des véritables besoins des Autochtones vivant dans les réserves?

Savez-vous qu'il existe un système de péréquation entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux qui tient compte des Autochtones recensés? Je pense qu'il y en a peut-être certains qui sont comptés deux fois, et il se peut donc que le gouvernement fédéral paie deux fois.

La plupart des commissions scolaires ont conclu des ententes pour accueillir des Autochtones dans leurs écoles. Quelqu'un doit payer pour ce contrat, et peut-être deux fois, parce que les réserves ont aussi des contrats avec les commissions scolaires. La population autochtone profite déjà du système de péréquation entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Je crois que c'est peut-être risqué de dire qu'une partie de ce financement devrait être redirigé vers les Autochtones des villes. Je pense que nous devons étudier cette idée de plus près.

Vous avez également parlé des réserves urbaines. Apparemment, dans l'Ouest, il y a un nouveau système qui fait qu'il y a des réserves à proximité des villes. Dans l'Est, ce n'est pas nouveau parce que beaucoup de réserves sont entourées par des villes. Dans ces réserves de l'Est, il n'y a pas beaucoup de communication avec les milieux urbains, et c'est probablement à cause du système fiscal qui est différent. C'est une autre situation qui mériterait plus ample étude.

**M. Hanselmann:** Les réserves urbaines dont j'ai parlé sont celles qui existaient déjà dans les limites d'une ville. À Vancouver, il y a le même exemple que celui dont vous parlez dans l'Est, où la ville a connu une croissance telle qu'elle occupe tout le territoire environnant la réserve. Cependant, les réserves conservent leur statut.

Dans les exemples que j'ai mentionnés, le territoire urbain a été cédé à une bande indienne à laquelle le ministre a donné le statut de réserve. C'est un modèle différent de celui qu'on connaît dans l'Est et à Vancouver. Vous avez raison de dire que les deux exemples méritent plus ample étude et qu'il y a d'autres idées applicables dans ce contexte qui doivent être étudiées aussi.

**La présidente:** La réorientation des crédits, et vous le savez sans doute, a été ouvertement critiquée par l'Assemblée des premières nations. Elle fait valoir que les résidents des réserves aussi bien que ceux qui n'y sont pas méritent une aide financière suffisante. Dans quelle mesure tenez-vous compte du fait que, selon les

reserve residents merit adequate financial reporting. How do you reconcile the fact that the demographic data indicate a return from migratory patterns rather than an exodus from reserves?

**Mr. Hanselmann:** Yes, the return from migratory patterns is a true phenomenon. One must remember that we are dealing with disproportionate spending that has been in existence for 50 or more years. In 1951, most Aboriginal people were on-reserve. In 2001, more Aboriginal people were in the cities. Yet, the spending has not been adjusted to reflect that reality.

In terms of the criticism of the Assembly of First Nations, the committee may be aware that the national chief and I appeared before the same subcommittee of the other place on the same day. The national chief and I disagree on the recommendation of redirecting funds. Here, Senator Gill's advice is well taken. It is a bold recommendation and one that may not be readily accepted. However, to his credit, during the question and answer session at committee in the other place, the national chief identified ways in which First Nations could transfer funds to urban settings. One of his examples was the transfer of funds from First Nations to Aboriginal Friendship Centres in cities to help with the required programs for the members of that First Nation.

It is not that it cannot be done, but we need to find a model that might work. We would have to try it, assess it and fix it, if necessary, or implement it more broadly, if it works.

We have to remember that Aboriginal people in the urban settings must be part of these discussions on the transfer or redirecting of funds. When we talk about redirecting funds from a First Nation reserve to an urban setting, then those members must be involved, either directly or through their representative government. This discussion is not only for us.

**The Chairman:** In your research, did you take into consideration the federal government transfer of monies to the provincial governments for services in urban areas to First Nations people?

**Mr. Hanselmann:** A few numbers on funding are in the shared responsibility report. Those numbers were drawn from a presentation by the Honourable Ralph Goodale, federal interlocutor. I believe he used the figure of 90 per cent of federal government Aboriginal programming funding goes to on-reserve Aboriginal people, and 10 per cent goes to all other Aboriginal people. If you break that down further, I believe 3.57 per cent of federal government Aboriginal programming spending is for urban centres. That information is in the report.

**Senator Gill:** I respect the per equation system. When that census was done I would imagine they counted Aboriginal people, including those living on-reserve and those living off-reserve. The federal government makes transfer payments to the provincial governments for all services provided to the general population. It

données démographiques, on serait davantage en présence d'un retour à des tendances migratoires plutôt que d'un exode des réserves?

**M. Hanselmann:** Oui, le retour aux tendances migratoires est un phénomène authentique. Il faut se rappeler que nous sommes en présence de dépenses disproportionnées qui existent depuis 50 ans ou davantage. En 1951, la plupart des Autochtones vivaient dans des réserves. En 2001, il y avait plus d'Autochtones dans les villes. Mais les dépenses n'ont pas été adaptées pour tenir compte de cette réalité.

Pour ce qui est des critiques de l'Assemblée des premières nations, le comité sait peut-être que le chef national et moi-même avons comparu devant le même sous-comité de la Chambre des communes le même jour. Le chef national et moi ne sommes pas d'accord sur la recommandation de rediriger les fonds. Ici, je prends bonne note du conseil du sénateur Gill. Il s'agit d'une recommandation hardie, qui ne sera peut-être pas facilement acceptée. Cependant, à son crédit, au cours de la période de questions en comité à la Chambre des communes, le chef national a parlé des façons dont les Premières nations pourraient transférer les fonds en milieu urbain. L'un des exemples qu'il a donnés était le transfert de fonds des Premières nations aux centres d'amitié autochtones dans les villes afin d'aider à financer les programmes requis pour les membres des Premières nations.

Ce n'est pas que cela ne peut être fait, mais nous devons trouver un modèle qui fonctionne. Nous devons en faire l'essai, l'évaluer et corriger les lacunes au besoin, ou le mettre en oeuvre de façon plus générale, s'il fonctionne.

Nous ne devons pas oublier que les Autochtones en milieu urbain doivent faire partie de ces entretiens sur le transfert ou la réorientation des fonds. Lorsque nous parlons de réorienter les fonds d'une réserve des Premières nations en milieu urbain, alors les membres de cette réserve doivent participer aux discussions, soit directement soit par le biais de leurs gouvernements représentatifs. D'autres que nous doivent participer à ce débat.

**La présidente:** Dans votre étude, avez-vous tenu compte du transfert d'argent du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux pour des services en milieu urbain pour les peuples autochtones?

**M. Hanselmann:** Dans notre rapport sur la responsabilité partagée, on retrouve quelques chiffres sur le financement. Ces chiffres proviennent d'un exposé qui a été fait par l'honorable Ralph Goodale, l'interlocuteur fédéral. Je crois qu'il a dit que 90 p. 100 des fonds fédéraux pour les programmes autochtones vont aux Autochtones vivant dans les réserves et que 10 p. 100 vont à tous les autres Autochtones. Je crois que 3,57 p. 100 des dépenses du gouvernement fédéral pour les programmes autochtones vont aux centres urbains. Cette information se trouve dans le rapport.

**Le sénateur Gill:** Je respecte le système de péréquation. Lorsque ce recensement a été fait, j'imagine qu'ils ont compté les Autochtones, y compris ceux qui vivent dans les réserves et ceux qui vivent hors réserve. Le gouvernement fédéral fait des paiements de transfert aux gouvernements provinciaux pour tous les services offerts à la population en général. Il me semble que le

seems to me that the cost of the services provided by the cities or the provincial government is already covered. It is supported financially. I believe it is included.

**Mr. Hanselmann:** Your suspicion may prove to be correct. However, I do not know of anyone who has actually determined that.

**Senator Forrestall:** I am one of those individuals who would much prefer to have numbers than percentage points. I do not know what 50.6 per cent indicates. Is there a reason why we do not have numbers?

**Mr. Hanselmann:** Senator, the pie graph was meant to show the percentage of the Aboriginal identity population that resides in urban areas.

**Senator Forrestall:** How many people is that? What is the total Aboriginal population in Canada? Can you give me a ballpark figure?

**Mr. Hanselmann:** Senator, you have caught me flat-footed. I remember ideas, not data. When I find the table, I will let the data speak for itself. However, I believe the Aboriginal identity population in Canada in 2001 was approximately 1.1 million.

**The Chairman:** It was 1,319,890 of Aboriginal ancestry in Canada as of 2001.

**Mr. Hanselmann:** Was that Aboriginal ancestry?

**The Chairman:** Yes. The number of people with Aboriginal identity was 976,305.

**Mr. Hanselmann:** If my high school math does not fail me, we are talking about half a million Aboriginal identity people in the urban setting.

**The Chairman:** To be more precise, it is 976,000.

**Senator Forrestall:** The Atlantic provinces have 3.3 per cent. I have always been under the impression that the numbers, relative to the total in Canada, have been declining the 20th and the early part of the 21st century. The number is shrinking.

To what degree has out-migration affected the statistics reflecting the native population in the Atlantic provinces? Since it is such a small number in the larger picture that you painted for us, perhaps it does not come to light.

Is there a pattern of movement? You say that people move from rural to urban settings. They do not move from rural Saskatchewan to urban Toronto, they come into Regina or Saskatoon or Calgary or Edmonton. Is that true?

**Mr. Hanselmann:** I would, with respect, refer the committee to the demographers at Statistics Canada, who track not only the population but also the movements of that population. Some of the work that Statistics Canada has published shows that, in general terms, First Nations people tend to move from a reserve or rural setting to an urban setting; and as the distance from reserve to urban setting increases, the propensity to move into that urban setting decreases. If you start with Halifax, for

coût des services fournis par les villes ou par le gouvernement provincial est déjà couvert. Ces services sont financés. Je crois que le coût est inclus.

**M. Hanselmann:** Vous avez peut-être raison. Cependant, à ma connaissance, personne n'a en fait déterminé cela.

**Le sénateur Forrestall:** Je suis l'un de ceux qui préféreraient de loin avoir un chiffre plutôt qu'un pourcentage. Je ne sais pas ce que représentent 50,6 p. 100. Y a-t-il une raison pour laquelle nous n'avons pas de chiffres?

**M. Hanselmann:** Sénateur, nous avons présenté le diagramme circulaire pour montrer le pourcentage de population autochtone qui réside en milieu urbain.

**Le sénateur Forrestall:** Cela représente combien de personnes? Quelle est la population totale autochtone au Canada? Pouvez-vous me donner un chiffre approximatif?

**M. Hanselmann:** Sénateur, je ne peux répondre à votre question. Je me souviens des idées, mais pas des données. Lorsque je trouverai le tableau, je laisserai les données parler d'elles-mêmes. Cependant, je crois que la population autochtone au Canada en 2001 s'élevait à 1,1 million.

**La présidente:** En 2001, il y avait 1 319 890 personnes d'ascendance autochtone au Canada.

**M. Hanselmann:** D'ascendance autochtone?

**La présidente:** Oui. Il y avait 976 305 personnes ayant une appartenance à la population autochtone.

**M. Hanselmann:** Si je fais le bon calcul, on parle d'un demi-million de personnes ayant une appartenance à la population autochtone qui vivent en milieu urbain.

**La présidente:** Pour être plus précis, il y a en 976 000.

**Le sénateur Forrestall:** Les provinces de l'Atlantique en ont 3,3 p. 100. J'ai toujours eu l'impression que les chiffres, pour ce qui est du total au Canada, ont diminué au XX<sup>e</sup> siècle et au début du XXI<sup>e</sup> siècle. Le nombre diminue.

Dans quelles mesures l'émigration a-t-elle affecté les statistiques de la population autochtone dans les provinces de l'Atlantique? Puisqu'il s'agit d'un tout petit nombre dans le tableau plus général que vous nous avez brossé, peut-être n'apparaît-elle pas.

Y a-t-il un modèle de mouvement? Vous dites que les gens partent des régions rurales pour aller vivre en milieu urbain. Ils ne partent pas d'une région rurale en Saskatchewan pour aller vivre en milieu urbain à Toronto, ils viennent à Regina, à Saskatoon, à Calgary ou à Edmonton, n'est-ce pas?

**M. Hanselmann:** Avec tout le respect que je vous dois, je demanderais au comité de poser la question aux démographes de Statistique Canada qui non seulement surveillent la population mais aussi les mouvements de population. Certaines études de Statistique Canada révèlent qu'en général, les peuples des Premières nations ont tendance à se déplacer d'une réserve ou d'un milieu rural à un milieu urbain; et plus la distance entre la réserve et le milieu urbain augmente, plus la tendance à aller vivre

example, and you draw concentric circles around Halifax, as you move further from Halifax, the number or percentage of Aboriginal people moving to Halifax declines.

What was also identified earlier was something called churn, where many Aboriginal people leave a rural or reserve setting, move into an urban setting, find that city life is not what someone had told them it might be or, for some other reason, move back — perhaps because the family is back home and they want to be with their families. Many Aboriginal people move from rural to urban settings, go back to a rural setting and then return to a city. This phenomenon is being tracked by sociologists and demographers, but that is difficult to do when a census is only taken every five years.

Currently, a study is going on in Winnipeg that is attempting to get some idea of how often and why Aboriginal people move to and within Winnipeg. That sort of longitudinal study is showing some interesting findings relative to the number of times that many Aboriginal people move within a city, let alone from a city to another centre, within that five-year census period. That study has only been going on for a year and they are already noting multiple moves.

**Senator Forrestall:** Do you find a north-south pattern of movement in your reading — Canada to the United States, or vice versa?

**Mr. Hanselmann:** My research was focused on the four Western provinces. Within those four Western provinces there is very little evidence of Aboriginal people moving across the international border. The movement is generally from reserve or rural to urban, urban to reserve. There is also rural on-reserve movement to rural off-reserve.

Statistics Canada has done some amazing work on this. They have this one particular slide on their PowerPoint presentation with boxes showing where people move back and forth to in a five-year inter-census period. It is enlightening. The bottom line is that the major cities in Canada increased in population in absolute and relative terms, or proportional terms, in the last census. Reserves, as a proportion of the total population of Aboriginal identity — the share of peoples living on reserves — has declined in the last five years. We are talking about roughly the same number of Aboriginal identity people living in major metropolitan areas as live on-reserve.

**Senator Forrestall:** That is interesting. I was asking these questions because there is obviously a difference. There is a discernible movement within the Atlantic provinces. For example, a large number became United States marines and wound up fighting in Iraq, but they also joined the United States navy, army and air force. Many went to the United States for other reasons. Just as many from the Quebec region of Canada migrate south, but not west or east.

dans ce milieu urbain diminue. Si on prend Halifax, par exemple, et si on dessine des cercles concentriques autour d'Halifax, à mesure que l'on s'éloigne d'Halifax, le pourcentage d'Autochtones qui viennent s'installer à Halifax diminue.

On a déterminé également ce qu'on appelle le roulement, c'est-à-dire lorsque des Autochtones quittent un milieu rural ou la réserve pour aller en milieu urbain, mais s'aperçoivent que la vie urbaine n'est pas ce qu'on leur avait dit, et, pour une raison ou une autre, reviennent — peut-être parce que la famille est restée sur place et qu'ils veulent être avec leurs familles. Bon nombre d'Autochtones partent du milieu rural pour aller vivre en milieu urbain, reviennent en milieu rural et retournent ensuite dans une ville. Ce phénomène est constaté par les sociologues et les démographes, mais il est difficile à suivre lorsque le recensement n'a lieu que tous les cinq ans.

À l'heure actuelle, on fait une étude à Winnipeg pour tenter d'avoir une idée de la fréquence à laquelle les Autochtones viennent s'installer à Winnipeg et des raisons pour lesquelles ils le font. Ce genre d'étude longitudinale révèle des choses très intéressantes pour ce qui est du nombre de fois où les Autochtones déménagent à l'intérieur d'une même ville, ou d'une ville à une autre au cours d'une période de cinq ans entre deux recensements. Cette étude ne se poursuit que depuis un an et déjà on remarque des déplacements multiples.

**Le sénateur Forrestall:** Avez-vous remarqué une tendance de mouvement du Nord vers le Sud dans vos études, c'est-à-dire du Canada vers les États-Unis, ou vice versa?

**Mr. Hanselmann:** Ma recherche portait sur les quatre provinces de l'Ouest. Dans ces quatre provinces, on constate qu'il y a très peu d'Autochtones qui vont s'installer de l'autre côté de la frontière. Le mouvement se fait généralement d'une réserve à une région rurale ou à un milieu urbain, ou du milieu urbain à une réserve. Il y a aussi un mouvement à partir des réserves en région rurale vers un milieu rural hors réserve.

Statistique Canada a fait une étude forte intéressante à ce sujet. Il y a en particulier une diapositive PowerPoint avec des cases indiquant les allées et venues sur une période de cinq ans entre deux recensements. C'est très révélateur. Au bout du compte, on constate que les grandes villes au Canada ont vu leur population augmenter de façon absolue et relative, ou proportionnelle, au cours du dernier recensement. En proposition de la population autochtone totale la part des Autochtones qui vivent dans les réserves a diminué au cours des cinq dernières années. Il y a donc approximativement le même nombre de personnes ayant une appartenance à la population autochtone qui vivent dans les régions métropolitaines et dans les réserves.

**Le sénateur Forrestall:** C'est intéressant. Je posais ces questions car il y a évidemment une différence. On peut discerner un mouvement dans les provinces de l'Atlantique. Par exemple, un grand nombre d'Autochtones se sont engagés dans les Marines des États-Unis et se sont retrouvés en Irak, mais il y en a également qui se sont engagés dans la marine américaine, dans l'armée et dans l'aviation. Bon nombre d'entre eux sont allés aux États-Unis pour d'autres raisons. Il y en a tout autant du Québec qui émigrent vers le Sud, mais pas vers l'Ouest ni l'Est.

The purpose of all of this was to try to figure out whether you are suggesting to the committee that money should follow people more than programs. Could you elaborate on your admonition to the municipalities — or the authorities at whatever level — that municipalities, the first responders, start to move away from personal help? I gather you are talking about the need programs, the response by municipalities to destitution and that type of thing. Could you elaborate on that?

**Mr. Hanselmann:** The two part recommendation to municipal governments is that they, first, avoid financing human services, and second, that they pressure provincial and federal governments to provide adequate financing or funding for the provision of human services.

We did not recommend that cities move away from providing the services or the programs. We have left that to the elected representatives, the administrative officials and residents of those cities to decide whether it is an appropriate role for cities to be in what we call human services. Those services would include social services, housing, and homelessness.

We suggested that their property tax base was not adequate to support those services. There are governments in Canada that have taxes at their disposal that are of a redistributive nature. Income and sales taxes have redistributive natures. Property tax is not a redistributive tax. We said that they need the money from the people who have the levers at their disposal. Once they have that money, they can continue to have the services that your citizens, residents, voters, taxpayers, elected officials and administration think are appropriate.

However, we suggested that they needed to avoid funding from their property tax base. If the Government of Canada or the government of the province of New Brunswick, Nova Scotia, Alberta, whichever province, transfers adequate money to the appropriate city, we think that is fine. They can provide the services they need to provide, but they need the money to do it.

**Senator Forrestall:** Was the question of money not one of interaction?

**Mr. Hanselmann:** No, it was not.

**Senator Forrestall:** The relationship of that to the municipality in which it is located, rather than to the tax base of, say, Edmonton or Regina, is light years apart.

Thank you for tolerating an interloper in these discussions. Until my colleague returns you will have to put up with me, but I am enjoying it.

**Senator Léger:** In any discussion of immigrants you often hear the word “multiculturalism” and the phrase “visible minority.” However, those terms are not often applied to Aboriginals. Would you agree?

Le but de tout cela, c'était pour essayer de déterminer si vous êtes en train de dire au comité que les fonds devraient suivre les gens plutôt que les programmes. Pourriez-vous nous parler davantage des remontrances que vous avez faites aux municipalités — ou aux différentes autorités — c'est-à-dire que les municipalités, les premiers intervenants, devraient commencer à s'éloigner de l'aide personnelle? Je crois comprendre que vous parlez des programmes destinés aux nécessiteux, de la façon dont les municipalités réagissent face au dénuement, et cetera. Pouvez-vous nous en parler davantage?

**M. Hanselmann:** La recommandation en deux parties aux gouvernements municipaux dit ceci: ils doivent en premier lieu éviter de financer les services à la personne, et en second lieu, ils doivent exercer des pressions auprès des gouvernements provinciaux et fédéral pour obtenir les fonds voulus ou pour financer la prestation de services à la personne.

Nous n'avons pas recommandé aux villes de cesser de fournir des services ou des programmes. Nous laissons aux représentants élus, aux fonctionnaires et aux citoyens de ces villes le soin de décider si les villes ont un rôle à jouer dans le domaine qu'on appelle celui des services à la personne. Ces services seraient les services sociaux, le logement et l'aide aux itinérants.

Nous estimons que leur assiette fiscale n'est pas suffisante pour soutenir la prestation de ces services. Il y a des gouvernements au Canada qui perçoivent des impôts à caractère redistributif. L'impôt sur le revenu et les taxes de vente ont un caractère redistributif. La taxe foncière n'est pas une taxe redistributive. Nous affirmons que les villes doivent recevoir une aide financière des gouvernements qui sont à même de percevoir les impôts et les taxes. Une fois qu'elles auront cet argent, elles pourront continuer de fournir les services que les citoyens, les résidents, les électeurs, les contribuables, les élus et les fonctionnaires jugent appropriés.

Cependant, nous avons dit qu'elles doivent éviter de financer ces services à même leur assiette fiscale. Si le gouvernement du Canada ou le gouvernement de la province du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse, de l'Alberta ou de toute autre province, transfère des sommes suffisantes aux villes qui veulent fournir ces services, nous sommes tout à fait d'accord. Elles peuvent fournir les services qu'elles doivent fournir, mais il leur faut l'argent voulu pour ce faire.

**Le sénateur Forrestall:** C'était une question d'argent et non d'interaction?

**M. Hanselmann:** Non.

**Le sénateur Forrestall:** Tout dépend où se trouve la municipalité, car un monde sépare l'assiette fiscale d'Edmonton de celle de Regina, par exemple.

Je vous remercie d'avoir toléré l'intrus que je suis dans votre discussion. Vous devrez me supporter tant que mon collègue ne sera pas de retour, mais je dois dire que j'y prends plaisir.

**Le sénateur Léger:** Chaque fois qu'on parle d'immigrants, on entend le mot «multiculturalisme» et l'expression «minorités visibles». Mais ces expressions ne sont pas souvent appliquées aux Autochtones. Êtes-vous d'accord?

**Mr. Hanselmann:** I would agree that Aboriginal people are not included in the term "visible minorities." There are very good reasons for that. As I understand it, most Aboriginal people do not want to be lumped in with what are called visible minorities, because Aboriginal people are not just one of many groups.

Aboriginal people have a unique status in Canada. They have a history here. They have political, legal and constitutional status that makes them different from visible minorities to the extent that, if one were to say that visible minorities as a term includes Aboriginal people, it would lose all meaning because you would always have to footnote that when are you talking about the legal status of the visible minority there is a different legal status for First Nations, for example.

I agree that Aboriginal people are not included in the term "visible minorities." Aboriginal people in Western Canada are oftentimes included in multicultural festivals. When people speak of multiculturalism in many centres in Western Canada, Aboriginal people are included in those considerations. We are originally from Saskatoon. When we have Folkfest, which is a festival of the multicultural nature of Canada, the First Nations and Metis have pavilions, just as the Irish, the English, and so on have pavilions.

**Senator Léger:** In other words, Aboriginal people are not on the same level as visible minorities. It is certainly not always presented that way.

I wish that at least 50.6 per cent of Canadians were well educated about the Aboriginal peoples and their history, but that is not the case. In fact, just a moment ago I heard for the first time the expression, "urban reserves." For me, and I think I represent 90 per cent of the population, if I hear the word "reserve" — and I apologize if I hurt someone's feelings — it has a negative connotation. I think there is gross ignorance throughout the country.

Luckily, the squabbling among various governments is subsiding. I think, however, we should concentrate on long-term objectives because it will take generations before solutions are found.

I think that, in order to erase the gross ignorance that exists, learning has to go parallel. Do you agree?

**Mr. Hanselmann:** I agree completely. One of our recommendations was that governments need to take leadership roles. My presentation was not very brief, but one tries to be as brief as possible. In "Shared Responsibility," the report that contains our recommendations, when dealing with leadership roles we spoke about public education. This came out of our Building the Dialogue series of workshops. When you spend a morning with 50 to 100 people talking about urban Aboriginal issues, some common themes that emerge. One of those common themes is the need for public education.

**M. Hanselmann:** Je suis d'accord pour dire que les Autochtones ne doivent pas faire partie de ce qu'on appelle les «minorités visibles». Il y a d'excellentes raisons à cela. D'après ce que j'en sais, la plupart des Autochtones ne veulent pas être regroupés avec ce qu'on appelle les minorités visibles parce que les Autochtones ne constituent pas simplement un groupe parmi tant d'autres.

Les Autochtones ont un statut unique au Canada. Ils ont une histoire à eux. Ils ont un statut politique, juridique et constitutionnel qui les distingue des minorités visibles dans la mesure où, si l'on disait que les minorités visibles englobent les Autochtones, ce terme perdrait toute signification parce qu'on serait toujours obligé de préciser, en parlant du statut juridique de la minorité visible, que les Premières nations ont un statut juridique différent, par exemple.

Je suis d'accord pour ne pas inclure les Autochtones dans l'expression «minorités visibles». Les Autochtones de l'ouest du Canada participent souvent aux festivals multiculturels. Lorsque les gens parlent de multiculturalisme dans de nombreux centres de l'Ouest canadien, les Autochtones y sont souvent inclus. Nous sommes originaires de Saskatoon. Lorsque nous avons des festivals folkloriques, où l'on fête le caractère multiculturel du Canada, les Premières nations et les Métis y ont leur pavillon, au même titre que les Irlandais, les Anglais et d'autres.

**Le sénateur Léger:** Autrement dit, les Autochtones ne sont pas sur le même pied que les minorités visibles. Chose certaine, ce n'est pas toujours comme ça qu'on présente les choses.

J'aimerais qu'au moins 50,6 p. 100 des Canadiens connaissent bien les peuples autochtones et leur histoire, mais ce n'est pas le cas. D'ailleurs, il y a à peine un moment de cela, j'ai entendu pour la première fois l'expression «réserves urbaines». Dans mon esprit, et je crois que je représente ici 90 p. 100 de la population, quand j'entends le mot «réserve» — et toutes mes excuses si je fais de la peine à quelqu'un — le mot a une connotation négative. Je crois qu'il existe une ignorance crasse partout dans le pays.

Heureusement, les querelles entre les divers gouvernements achèvent. Je crois cependant qu'il faut se concentrer sur les objectifs à long terme parce qu'il faudra des générations avant qu'on trouve des solutions.

À mon avis, si on veut mettre fin à cette ignorance crasse, il faut éduquer les gens. Êtes-vous d'accord?

**M. Hanselmann:** Tout à fait d'accord. Nous recommandons entre autres que les gouvernements prennent l'initiative dans ce domaine. Mon exposé n'était pas très bref, mais j'ai tâché d'être aussi bref que possible. Dans le rapport «Shared Responsibility», qui contient nos recommandations, nous parlons des initiatives qu'il faut prendre dans le domaine de l'éducation publique. Ces recommandations sont issues de notre série d'ateliers intitulés «Building the Dialogue». Quand on passe une matinée avec 50 ou 100 personnes à parler des problèmes propres aux Autochtones des villes, certains thèmes communs émergent. L'un de ces thèmes communs est la nécessité d'éduquer les gens.

One of the senators mentioned *The Globe and Mail* piece on a person from Saskatchewan. Many of the readers of *The Globe and Mail* will see a side of Aboriginal people they never imagined existed. This is a reality that you, as policy-makers, as decision makers, and I, as a policy analyst, have to fight. There are prejudices, bias, stereotypes and misconceptions. The only way to change those is through educating the public.

It is never too late to start.

**Senator Léger:** The information has to be in the history books, and we must use that information to educate the people through the media, that is, television and so on. I have a great interest in the arts and I know that people who sometimes do not have enough money to eat properly will have at least one television antenna attached to their shack or house. That is where we should concentrate our efforts. That may be something that will fall squarely on the shoulders of Sheila Copps. I recognize that educational programs about our Aboriginal people exist in schools but we would reach a wider student audience if we concentrated on television as the medium.

**Mr. Hanselmann:** My wife, my family and I still have the rabbit ears on our television. If I may be so bold as to suggest that you read "Shared Responsibility" from cover to cover. It is about 24 pages and tells of many people who gave us ideas on how to improve public education. You will see particular attention being paid to that in the Building the Dialogue summary at the back, which is two pages long. It encapsulates the many good ideas of those who live the life each day, whether they be Aboriginals in cities or the people trying to improve life in the cities. Public education is paramount.

If I may, one thing I miss is the awakening that was happening in Saskatoon. That awakening is absent in Calgary. Aboriginal people are in the media more frequently in Saskatoon than they are in Calgary. The positive stories and human interest stories were evident in Saskatoon, so we learned about successes and about how the North American indigenous sports team was doing — who was on the team, where they were going and what they were doing. I miss that about Saskatoon. I miss much about Saskatoon, but that is another story.

There is a different mindset, and it is key for honourable senators to begin to push down to those below you, push out to those beside you and push up to those above you. Put yourselves in the centre of the holistic view of the world — a circle or a globe. Then, think of all the different directions you need to speak positive messages to eliminate the stereotyping. The more we can do that, the more people will recognize that urban Aboriginal youth in Western Canada are an opportunity; they are not a problem.

Un des sénateurs a mentionné l'article du *Globe and Mail* sur une personne de la Saskatchewan. Nombre de lecteurs du *Globe and Mail* vont y voir un aspect des Autochtones qu'ils n'avaient jamais imaginé. C'est une réalité que vous, les responsables, les décideurs, et moi-même, comme analyste des politiques, devons contrer. Il existe des préjugés, des partis pris, des stéréotypes et de fausses conceptions. La seule façon d'y changer quelque chose, c'est d'éduquer le public.

Et il n'est jamais trop tard pour commencer.

**Le sénateur Léger:** Il faut que ces informations se trouvent dans les manuels d'histoire, mais nous devons les utiliser pour éduquer les gens par l'entremise des médias, c'est-à-dire, la télévision et les autres. Je m'intéresse beaucoup aux arts, et je sais que les gens qui n'ont parfois pas assez d'argent pour bien manger ont au moins une antenne de télévision à leur cabane ou leur maison. C'est à ce niveau que nous devons concentrer nos efforts. C'est peut-être une responsabilité que devra assumer Sheila Copps. Je sais qu'il y a des programmes éducatifs sur les Autochtones dans nos écoles, mais nous rejoindrons beaucoup plus de monde si nous concentrions nos efforts sur la télévision.

**M. Hanselmann:** Ma femme, ma famille et moi avons encore une télévision à oreilles de lapin. Si vous me permettez une suggestion, lisez «Shared Responsibility» d'un bout à l'autre. C'est un texte d'environ 24 pages où de nombreuses personnes nous ont fait part de leurs idées sur la façon d'améliorer la sensibilisation publique. Vous allez voir qu'on y porte une attention particulière dans le résumé de deux pages qui figure à la fin de «Building the Dialogue». On y encapsule les nombreuses bonnes idées de ceux qui vivent ces choses au quotidien, qu'il s'agisse d'Autochtones vivant dans les villes ou des personnes qui essaient d'améliorer la qualité de la vie dans les villes. La sensibilisation publique est essentielle.

Autre chose, si vous me le permettez; s'il y a une chose qui me manque, c'est de ne pas assister au réveil qui s'est produit à Saskatoon. Ce réveil est inexistant à Calgary. On mentionne les Autochtones plus fréquemment dans les médias de Saskatoon que dans ceux de Calgary. Les bonnes nouvelles et les récits à caractère humain étaient présents à Saskatoon, nous étions donc au courant des réussites des Autochtones et nous savions comment se débrouillait notre équipe aux sports indigènes nord-américains: qui étaient les membres de l'équipe, où ils allaient et ce qu'ils faisaient. Cet élément de Saskatoon me manque. Il y a beaucoup de choses de Saskatoon qui me manquent, mais cela, c'est une autre histoire.

Les mentalités ont évolué, et il est essentiel que les honorables sénateurs commencent à exercer des pressions sur ceux qui sont en dessous de vous, sur ceux qui sont à côté de vous et sur ceux qui sont au-dessus de vous. Placez-vous au centre d'une vision holistique du monde, un cercle ou un globe. Puis songez à tous les endroits différents où vous devrez porter ces messages positifs afin d'éliminer ces stéréotypes. Plus on fera ce genre de choses, plus il y aura de gens qui verront que les jeunes Autochtones des villes de l'ouest du Canada font partie de notre avenir et non d'un problème.

To its credit, the Government of Canada, through the federal interlocutor and through Ms. Anita Neville, M.P., has recently begun to make such statements. In a recent address to the Federation of Canadian Municipalities, I heard Ms. Neville say that we have to stop looking at this as a problem and view it as an opportunity. This is why the foundation has focussed on this area. We asked about the urban issues, and the mayors, community leaders and others told us about them. The issues always seem to be what is wrong or bad. That means you have to work on creative solutions, and this committee is looking for solutions. I hope that you find those solutions and that we have been one part to help guide the committee towards them.

**The Chairman:** Do not apologize for your antenna because I, too, have a small antenna.

**Senator Christensen:** In this study, and in other studies that we undertake from time to time, we are not reinventing the wheel and we are not starting from scratch. If we could start from scratch it would be easier. However, we are starting in the middle of what has already been developed. We have to overcome barriers that already exist if we are to create new and different ways of doing things.

There are four points that I wish to consider. One relates to the shared responsibilities that have to be accepted by the federal and provincial governments. There certainly are programs and funding transfers and, often, in respect of problem areas or barriers, there is finger pointing on the issue of responsibility. We must overcome that. Of course, there is the issue of provincial-municipal relationships in this area. The actual delivery of service begins at the municipal level in the communities and that is another shared responsibility. We must address that in our discussions.

Then, of course, there is the need to try to separate the political aspects from the program delivery at the Aboriginal government level. That seems to be a common barrier that needs examination. We need to try to determine a way to achieve a "bigger bang for our buck," if you will, and to not have the dilution that takes place because of political interference.

We are looking at the problem of adequate funding not only in isolation but also in the overall picture. There is inadequate funding for housing, for early childhood education, for all of the needs of people in the communities. We must look at ways to meet all the needs in a community.

The last point is the recognition of urban transition programs that you first spoke to and that we have talked about quite a bit. People are immigrating from one kind of society to another that is foreign to them. However, the difference in Aboriginal migration and the transition programs is that when people come from other countries, they integrate and they retain their culture while becoming part of Canadian society. However, Aboriginals go

Le gouvernement du Canada, par la voie de l'interlocuteur fédéral et de celle de Mme Anita Neville, la députée fédérale, a commencé récemment à dire ce genre de choses. Il faut l'en féliciter. Dans un discours récent à la Fédération canadienne des municipalités, j'ai entendu Mme Neville dire qu'il faut cesser de considérer cela comme si c'était un problème et y voir plutôt une promesse. Voilà pourquoi la fondation s'est intéressée à cette question. Nous avons posé des questions sur les problèmes urbains, et les maires, les dirigeants communautaires et d'autres nous en ont parlé. Ces problèmes ont toujours quelque chose de négatif, ce qui vous oblige à imaginer des solutions novatrices, et votre comité est à la recherche de telles solutions. J'espère que vous allez les trouver et que nous aurons été de ceux qui vous auront guidés dans votre recherche.

**La présidente:** Laissez tomber vos excuses au sujet de votre petite antenne, moi aussi j'en ai une qui est toute petite.

**Le sénateur Christensen:** Dans cette étude, et dans d'autres études que nous entamons de temps à autre, nous ne réinventons pas la roue et nous ne partons pas de zéro. Partir de zéro, cela serait beaucoup plus facile. Nous commençons notre étude et les choses sont déjà en cours. Nous devons surmonter des barrières déjà existantes afin de créer des nouvelles façons de faire.

J'aimerais examiner quatre questions. La première porte sur les responsabilités partagées pour lesquelles les gouvernements fédéral et provinciaux doivent donner leur aval. Il existe certainement des programmes et des transferts de financement mais souvent, lorsqu'on fait face à un problème ou une barrière, chaque palier gouvernemental a tendance à vouloir jeter un blâme sur l'autre. Nous devons surmonter cette difficulté. Il y a également toute la question des rapports entre les provinces et les municipalités qui entrent en ligne de compte. Ce sont les municipalités qui s'occupent de la prestation de services dans les collectivités, ce qui constitue une autre responsabilité partagée. Nous devons en tenir compte dans notre débat.

Bien entendu il y a également ce besoin de distinguer les aspects politiques de la prestation des programmes au niveau du gouvernement autochtone. Il semble que cet aspect constitue fréquemment un obstacle qui mériterait une étude approfondie. Et il faut trouver un moyen d'en avoir plus pour notre argent, si vous voulez, et d'éviter cette dilution qui se produit en raison de l'ingérence politique.

Nous examinons la question de financement adéquat non seulement dans un domaine précis, mais aussi selon une perspective globale. On ne prévoit pas un financement adéquat pour le logement, la petite enfance, pour toutes sortes de besoins des collectivités. Nous devons envisager des solutions qui nous permettront de répondre à tous les besoins des collectivités.

Et finalement, il faut tenir compte de ces programmes relatifs à la transition aux centres urbains dont vous avez fait mention et qui ont déjà fait l'objet d'un débat ici. Les gens quittent une société pour immigrer dans une autre qui leur est étrangère. Cependant, lorsqu'ils nous arrivent d'un autre pays, ils s'intègrent à la société canadienne tout en gardant leur propre culture. Mais les Autochtones vont et viennent constamment entre les deux

back and forth between the two societies, whereas someone coming from another country would not necessarily go back and forth in that way. There is a completely different way of dealing with that aspect. People come from a rural area into an urban area and then perhaps go back for another several years. A constant transition creates a different set of challenges.

**Mr. Hanselmann:** Thank you, senator. I will take some liberty and speak to a couple of points. I attempt to be careful about criticizing Aboriginal governments and I attempt to not suggest that we have to separate Aboriginal governments from Aboriginal programming. However, we need to examine the idea of separating program delivery from lobby group activity. Perhaps that is where your comment is well placed in that we could receive more bang for our buck if the funding were not diluted.

In terms of transition programming and funding, it strikes me that the phenomenon of churn would be lessened if the Aboriginal coming into the city were to find the environment that he or she was seeking. The churn will not completely stop because people want to go back to family and, as you say, there may be those who want time in the cultural milieu of their upbringing. If the environment of the urban setting were such that people found it to be welcoming and they found success in the social fabric and economic life of the cities, then I do not think the churn would be such an issue.

It would always bring new challenges but, as a parallel to the recent immigrant example, we must bear in mind there are reasons why people go back and forth. It is not only to seek the cultural environment from which they came. The churn I speak of is where the person returns to the reserve or settlement to family, roots and culture. That was written about in the 1990s in a piece called, "Surviving as Indians." That was the first time I was exposed to that idea, and it has some merit. However, we must remember that many Aboriginals are born in urban settings. Some Aboriginal people have never had a reserve experience. They may not need the transition program; but if their cousin decides she wants to try life in the city, we should make sure that life in the city is all it can be.

**Senator Léger:** Why does anybody move to the city? Is it to find or a job or to seek advancement in a job? We move to the city for advancement, and to enjoy what some may perceive to be the better things of life. I imagine Aboriginals would stay on reserves if the jobs were there. Do you agree? Why do we move?

**Mr. Hanselmann:** It is a good question, and it is one on which little research is available. Why do Aboriginal people move?

The 1991 Aboriginal Peoples Survey, APS, provided some answers. The 1991 APS data on the questions of reasons for migration, registered Indians, on-reserve to off-reserve were:

sociétés tandis que quelqu'un qui vient d'un autre pays ne le ferait pas nécessairement. Alors il faut composer avec cette façon différente de faire les choses. Les gens quittent le milieu rural pour s'installer dans les centres urbains et ensuite ils peuvent peut-être décider de retourner au milieu rural pour plusieurs années. Cette transition continue crée un ensemble différent de défis.

**M. Hanselmann:** Merci, sénateur Christensen. Je vais m'accorder une certaine liberté et je vais parler de plusieurs choses. Je m'efforce de ne pas critiquer les gouvernements autochtones et de ne pas suggérer qu'on fasse la distinction entre le gouvernement autochtone et la programmation autochtone. Il va falloir, cependant, examiner cette idée de faire la distinction entre la prestation des services et les activités des groupes de pression. Votre observation est peut-être bien avisée en ce sens qu'on pourrait en avoir plus pour notre argent si le financement n'était pas dilué.

En ce qui concerne les programmes de transition et leur financement, il me semble qu'il y aurait moins de roulement si les Autochtones qui désirent s'établir en ville y trouvaient un milieu qui leur convient. Le roulement ne disparaîtra jamais complètement, parce que les gens retrouvent leur famille et, comme vous avez dit, certains vont vouloir passer du temps dans leur milieu culturel. Mais si le centre urbain était plus accueillant, si les gens réussissaient à faire partie du tissu social et économique de la ville, à ce moment-là, je ne crois pas que ce roulement constituerait un tel problème.

Il y aura toujours des nouveaux défis, mais, pour revenir à l'exemple de l'immigrant récent, nous devons tenir compte des raisons de ces va-et-vient. La recherche du milieu culturel d'origine n'en est pas la seule motivation. Le roulement dont je parle concerne ceux qui retournent à la réserve pour y retrouver leur famille, leurs racines et leur culture. On en a fait état dans un document écrit pendant les années 90 et intitulé «Comment survivre en tant qu'Indiens». C'est la première fois que j'en ai entendu parler. C'est une idée qui mérite réflexion. Mais il faut se rappeler qu'un bon nombre d'Autochtones sont nés en milieu urbain. Certains Autochtones n'ont jamais vécu dans une réserve. Il se peut que ces gens-là n'aient pas besoin de programme de transition mais si jamais leur cousin décide qu'il veut s'installer en ville, nous devons nous assurer que son expérience urbaine soit positive.

**Le sénateur Léger:** Mais pourquoi est-ce que quelqu'un va vouloir déménager à la ville? Est-ce que c'est pour trouver un emploi ou bien pour faire avancer sa carrière? On s'installe en ville pour faire carrière et pour pouvoir tirer profit de ce que certains considèrent comme de meilleures conditions de vie. J'imagine que les Autochtones resteraient dans les réserves s'il y avait de l'emploi. Êtes-vous d'accord? Pourquoi cette tendance à déménager?

**Mr. Hanselmann:** C'est une bonne question, sur laquelle il existe très peu de recherche. Pourquoi est-ce que les Autochtones déménagent?

L'Enquête auprès des peuples autochtones, réalisée en 1991, a fourni quelques réponses. Les données de cette enquête de 1991 qui portaient sur les raisons des migrations des Indiens inscrits,

34 per cent moved for family; 27 per cent moved for education; 25 per cent for housing; and 5 per cent for employment — that is moving on-reserve to off-reserve. Only 5 per cent moved to find employment.

We must remember two things. Anyone will move from where one is now to where one will be tomorrow for a number of reasons, but generally they are referred to in the economic literature as push or pull. You get pushed from where you are because things there are not good and you do not like it, or you get pulled because you are attracted to something else.

The 34 per cent of First Nations people who reported that they left the reserve to go off-reserve — the 34 per cent who said they left for family — were probably pulled, some of them, because they had family off-reserve. Some of them were probably pushed because of conditions at home. I have heard many stories, and I am sure this committee has heard many more than I have, of women who leave the reserve because of conditions in the home. That is not seeking employment. That is looking for something better.

People leave for a number of reasons. The 2001 APS should give us more insight into why Aboriginal people leave reserves for other centres. The ongoing Winnipeg study that is ongoing will give us some interesting results. That is a longitudinal study which will last for about one or two years. It is asking the same people the same questions a number of times, and the results will be interesting. Why did you leave the reserve? Why have you moved from one part of Winnipeg to another part of Winnipeg? These are the sorts of questions we do not have enough answers for; and when we get the answers, you will be able to craft better policies as a result.

**The Chairman:** I do not think we have to change only policy; we have to change legislation. The majority of women and children leave the reserve because, when it is a family breakdown, they have no rights to stay on that reserve. That is a well-known fact. The Indian Act does not have anything in it to protect the rights of women and children in a family breakdown. That is the first reason.

The second reason is economic. On reserves, 95 per cent of people are usually unemployed. They have no hope at all. They live on welfare, which creates many other serious social issues.

Our children are suffering. They do not have an identity. An identity crisis is a serious matter, and this committee has that matter under serious consideration.

Your study is most enlightening, and I am sure it will help the committee in its deliberations. However, we also have to consider the social aspects of this whole question.

qui déménageaient d'une réserve vers un lieu hors réserve, indiquent que 34 p. 100 ont déménagé pour des raisons de famille; 27 p. 100 à des fins d'éducation; 25 p. 100 pour le logement; et 5 p. 100 pour l'emploi — c'est-à-dire pour ceux qui ont quitté la réserve. Seulement 5 p. 100 l'ont quittée à la recherche d'un emploi.

Il faut se rappeler deux choses. Il y a toutes sortes de raisons qui expliquent pourquoi on quitte un endroit pour se rendre ailleurs, mais généralement les études économiques appellent ce phénomène le pousser-tirer. Vous êtes poussés d'un endroit parce que cette vie-là ne nous convient pas et vous ne l'aimez pas, vous êtes tirés ailleurs à la recherche d'autre chose.

Les 34 p. 100 d'Autochtones qui ont signalé qu'ils avaient quitté la réserve — c'est-à-dire les 34 p. 100 qui ont dit qu'ils l'ont quittée pour des raisons de famille — étaient sans doute tirés, au moins certains parmi eux, parce qu'ils avaient de la famille hors réserve. Certains ont été probablement poussés en raison des conditions qui prévalaient chez eux. J'ai entendu bien des histoires, et je suis certain que ce comité en a entendu davantage, de femmes qui ont quitté la réserve en raison des conditions qui existaient chez elles. Elles ne sont pas à la recherche d'un emploi. Elles recherchent quelque chose de mieux.

Les gens partent pour de nombreuses raisons. L'enquête de 2001 devrait nous permettre de mieux comprendre pourquoi les Autochtones quittent les réserves pour s'installer ailleurs. L'étude de Winnipeg, qui est toujours en cours, nous donnera des résultats intéressants. C'est une étude longitudinale d'une durée d'un ou deux ans. Elle pose aux mêmes personnes les mêmes questions plusieurs fois de suite, et les résultats seront fort intéressants. Pourquoi avez-vous quitté les réserves? Pourquoi avez-vous quitté un quartier de Winnipeg pour nous rendre dans un autre? Voici le genre de questions pour lesquelles nous n'avons pas de réponses adéquates; et une fois les réponses connues, vous serez mieux en mesure de formuler de bonnes politiques.

**La présidente:** Il ne s'agit pas simplement de changer de politique; il faut aussi changer la loi. La plupart des femmes et des enfants quittent la réserve parce que, lors d'une rupture conjugale, ils n'ont plus le droit de rester en réserve. C'est un fait bien établi. La Loi sur les Indiens ne fait rien pour protéger les femmes et les enfants lors d'une rupture conjugale. Voici la première raison.

La deuxième raison est de nature économique. Sur les réserves, 95 p. 100 des gens sont sans emploi. Ils ont absolument aucun espoir. Ils survivent grâce au bien-être social, ce qui crée d'autres problèmes graves d'ordre social.

Nos enfants souffrent. Ils n'ont pas d'identité. Une crise d'identité constitue un problème sérieux et notre comité étudie cet aspect.

Votre étude nous apprend beaucoup et je suis certaine qu'elle va aider le comité dans ses délibérations. Cependant, nous devons également tenir compte des aspects sociaux de toute cette question.

We talk about the migration of people. Did you know that the majority of people living on-reserve, especially those living in the mid-Canada corridor, have neither English nor French as their first language? Their Aboriginal language is their mother tongue. When they come into the city, they are not allowed to take English as a second language because they do not have a landed immigrant certificate. These are the sorts of things that have to change.

Our children are suffering. As adults, as grandmothers and grandfathers, we must consider how we can open up opportunities so that our young people can survive in urban centres but still retain their own identity. That is my observation as a grandmother.

If there are no other questions or observations from the committee, I would like to thank you very much, Mr. Hanselmann. We appreciate the work that the Canada West Foundation does in so many areas, especially this one.

**Mr. Hanselmann:** Thank you.

The committee adjourned.

Nous parlons de migration. Saviez-vous que la plupart des gens qui habitent dans les réserves, surtout ceux qui habitent au milieu du Canada, ne parlent ni l'anglais ni le français comme première langue? Leur langue autochtone constitue leur langue maternelle. Une fois qu'ils viennent en ville, ils n'ont pas le droit de suivre un cours d'anglais langue seconde parce qu'ils n'ont pas de certificat d'immigrant reçu. Voici le genre de chose qu'il faut changer.

Nos enfants souffrent. En tant qu'adultes, en tant que grands-mères et grands-pères, nous devons créer des conditions qui permettent à nos jeunes de survivre en milieu urbain tout en gardant leur propre identité. Voilà ce que je peux dire en tant que grand-mère.

Si les membres de ce comité n'ont plus de questions ou d'observations, j'aimerais vous remercier beaucoup, monsieur Hanselmann. Nous sommes reconnaissants à la Canada West Foundation de tout le travail qu'elle fait dans différents domaines, et surtout dans celui-ci.

**M. Hanselmann:** Merci.

La séance est levée.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

WITNESS

*From the Canada West Foundation:*

Calvin Hanselmann, Senior Policy Analyst.

TÉMOIN

*De la Canada West Foundation:*

M. Calvin Hanselmann, analyste principal de la politique.

Available from:  
Communication Canada – Canadian Government Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9  
Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

En vente:  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9  
Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Aboriginal Peoples

# Peuples autochtones

*Chair:*

The Honourable THELMA J. CHALIFOUX

*Présidente:*

L'honorable THELMA J. CHALIFOUX

Tuesday, September 30, 2003

Le mardi 30 septembre 2003

**Issue No. 20**

**Fascicule n° 20**

### **First meeting on:**

Bill C-6, An Act to establish the Canadian Centre  
for the Independent Resolution of First Nations Specific  
Claims to provide for the filing, negotiation and  
resolution of specific claims and to make  
related amendments to other Acts

### **Première réunion concernant:**

Le projet de loi C-6, Loi constituant le Centre canadien  
du règlement indépendant des revendications particulières  
des premières nations en vue de permettre le dépôt,  
la négociation et le règlement des revendications  
particulières, et modifiant certaines  
lois en conséquence

**WITNESSES:**  
(See back cover)

**TÉMOINS:**  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Thelma J. Chalifoux, *Chair*

The Honourable Janis G. Johnson, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Austin, P.C.	Gill
Carney, P.C.	Léger
* Carstairs, P.C., (or Robichaud, P.C.)	* Lynch-Staunton (or Kinsella)
Chaput	Stratton
Christensen	Tkachuk

\**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES PEUPLES AUTOCHTONES

*Présidente:* L'honorable Thelma J. Chalifoux

*Vice-présidente:* L'honorable Janis G. Johnson  
et

Les honorables sénateurs:

Austin, c.p.	Gill
Carney, c.p.	Léger
* Carstairs, c.p. (ou Robichaud, c.p.)	* Lynch-Staunton (ou Kinsella)
Chaput	Stratton
Christensen	Tkachuk

\**Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate* of Thursday, September 25, 2003:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Robichaud, P.C., seconded by the Honourable Senator Rompkey, P.C., for the third reading of Bill C-6, An Act to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims to provide for the filing, negotiation and resolution of specific claims and to make related amendments to other Acts, as amended,

And on the motion in amendment of the Honourable Senator Watt, seconded by the Honourable Senator Gill, that the Bill, as amended, be not now read a third time but that it be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

After debate,

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded by the Honourable Senator Stratton, that the motion in amendment be amended by deleting all the words after the words "be not now read a third time" and substituting the following therefor:

"but that it be referred back to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples for the purpose of studying the impact on Bill C-6 of the recent Supreme Court decision recognizing the Metis People as a distinct Aboriginal Nation."

After debate,

The question being put on the subamendment, it was adopted.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi le 25 septembre 2003:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Rompkey, c.p., tendant à la troisième lecture du projet de loi C-6, Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence, tel que modifié;

Et sur la motion d'amendement, l'honorable sénateur Watt, appuyée par l'honorable sénateur Gill, que le projet de loi, tel que modifié, ne soit pas maintenant lu une troisième fois, mais qu'il soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Après débat,

En amendement, l'honorable sénateur Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur Stratton, que la motion d'amendement soit modifiée en retranchant tous les mots après les mots «ne soit pas maintenant lu une troisième» et en les remplaçant par ce qui suit:

«mais qu'il soit de nouveau renvoyé au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones afin que celui-ci étudie les répercussions, sur le projet de loi C-6, de la récente décision de la Cour suprême reconnaissant au peuple métis le statut de nation autochtone distincte.»

Après débat,

Le sous-amendement, mis aux voix, est adopté.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, September 30, 2003  
(34)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day, at 9 a.m. in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Thelma J. Chalifoux, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Austin P.C., Carney P.C., Chalifoux, Chaput, Christensen, Gill, Léger, Stratton and Tkachuk (9).

*Other senators present:* The Honourable Senators Andreychuk, St. Germain, P.C., and Watt (3).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Mary Hurley and Tonina Simeone, Research Officers.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, September 25, 2003, the committee proceeded to examine Bill C-6, An Act to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims to provide for the filing, negotiation and resolution of specific claims and to make related amendments to other Acts.

**WITNESSES:**

*From the Federal Interlocutor for Metis and Non-status Indians:*

Mr. Allan MacDonald, Director.

*From the Department of Indian Affairs and Northern Development:*

Ms. Audrey Stewart, Director General, Specific Claims;

Mr. Robert Winogron, Senior Counsel.

Mr. MacDonald made a presentation and answered questions.

Ms. Stewart made a presentation and, with Mr. Winogron, answered questions.

The Honourable Senator Carney moved — That Bill C-6 be reported to the Senate without further amendment, but with the recommendation that the Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians bring forward as soon as possible a proposal to deal in legislative terms with the *Powley* decision.

After debate, the Honourable Senator Tkachuk moved — That the committee do now adjourn.

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mardi 30 septembre 2003  
(34)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 heures, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Thelma J. Chalifoux (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Austin, c.p., Carney, c.p., Chalifoux, Chaput, Christensen, Gill, Léger, Stratton et Tkachuk. (9)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, St. Germain, c.p., et Watt. (3)

*Également présentes:* De la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement: Mary Hurley et Tonina Simeone, attachées de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 25 septembre 2003, le comité entame son étude du projet de loi C-6, Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des Premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence.

**TÉMOINS:**

*De l'interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits:*

M. Allan MacDonald, directeur.

*Du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien:*

Mme Audrey Stewart, directrice générale, Revendications particulières;

M. Robert Winogron, avocat-conseil principal.

M. MacDonald fait une déclaration, puis répond aux questions.

Mme Stewart fait une déclaration puis, avec l'aide de M. Winogron, répond aux questions.

Il est proposé par l'honorable sénateur Carney — Qu'il soit fait rapport au Sénat du projet de loi C-6 sans proposition d'amendement, mais qu'il soit recommandé que l'interlocuteur fédéral pour les Métis et les Indiens non inscrits soumette dès que possible une proposition visant à tenir compte sur le plan juridique de l'arrêt *Powley*.

Après débat, il est proposé par l'honorable sénateur Tkachuk — Que le comité s'adjourne maintenant.

The question being put on the motion, it was adopted.

Accordingly, at 10:35 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Par conséquent, à 10 h 35, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

*Le greffier du comité,*

Adam Thompson

*Clerk of the Committee*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Tuesday, September 30, 2003

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred Bill C-6, to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims to provide for the filing, negotiation and resolution of specific claims and to make related amendments to other acts, met this day at 9 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Thelma J. Chalifoux (Chairman)** in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, as you know, in the spring we conducted an extensive study on Bill C-6. Since that time, the Supreme Court of Canada has handed down a ruling in *Regina v. Powley*, a decision of great importance to the Metis people of Canada. In light of this decision, the Senate has referred the bill back to the committee with an instruction that we examine the impact of this decision on Bill C-6.

It is important to remember that it is only this issue that the Senate has asked us to examine. We must therefore focus our discussion on the issues raised in *Regina v. Powley* and how they impact on Bill C-6.

While I recognize there continue to be disputes among some members with respect to the broader issues raised in the legislation, the motion adopted by the Senate is clear: that the bill, as amended, be not now read a third time but that it be referred back to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples for the purpose of studying the impact on Bill C-6 of the recent Supreme Court decision, recognizing the Metis people as a distinct Aboriginal nation. It is that question and that question alone with which we are seized.

With that, I welcome our first witness, Mr. MacDonald.

**Mr. Allan MacDonald, Director, Federal Interlocutor for Metis and Non-status Indians:** Madam Chair and honourable senators, when I got the request to come here and speak to you about *Powley*, there was a little bit of reticence to begin with. I talked to the clerk of your committee about that simply because the *Powley* decision is very fresh in everyone's mind. The federal government needs to take the time to analyze the decision, as do provincial governments and Metis groups as well. At this point no one is really prepared to say what the decision means. No one can say what it means until further analysis has taken place.

Having said that, as you mentioned in your opening remarks, the *Powley* decision handed down by the Supreme Court just 11 days ago is a pretty significant decision. For the first time, the court has affirmed that a Metis collectivity, in Sault Ste. Marie, has a Metis Aboriginal right to hunt. The immediate implications of that decision certainly are confined to the Sault Ste. Marie

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mardi 30 septembre 2003

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, à qui a été renvoyé le projet de loi C-6, Loi constituant le Centre canadien de règlement indépendant des revendications particulières des Premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 9 heures pour en examiner le contenu.

**Le sénateur Thelma J. Chalifoux (présidente)** occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente:** Honorables sénateurs, comme vous le savez, nous avons procédé au printemps à une étude exhaustive du projet de loi C-6. Depuis, la Cour suprême du Canada a rendu sa décision dans l'affaire *Regina c. Powley*, décision d'une grande importance pour le peuple métis du Canada. À la lumière de cette décision, le Sénat a renvoyé de nouveau le projet de loi au comité en lui demandant d'examiner les répercussions de cette décision sur le projet de loi C-6.

Il est important de rappeler que le Sénat nous a demandé d'examiner cette seule question. Nous devons donc concentrer notre discussion sur les enjeux soulevés par l'arrêt *Regina c. Powley* et les répercussions qu'ils peuvent avoir sur le projet de loi C-6.

Bien que je sois consciente que certains membres ne s'entendent pas sur les enjeux plus généraux soulevés par le projet de loi, la motion adoptée par le Sénat est claire: que le projet de loi, tel qu'amendé, ne soit pas lu en troisième lecture, mais qu'il soit renvoyé de nouveau au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones dans le but d'étudier l'impact de la décision récente de la Cour suprême sur le projet de loi C-6, laquelle décision reconnaît le peuple métis comme une nation autochtone distincte. C'est de cette question, et de cette seule question, dont nous sommes saisis.

Sur ce, je souhaite la bienvenue à notre premier témoin, M. MacDonald.

**M. Allan MacDonald, directeur, interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits:** Madame la présidente, honorables sénateurs, quand on m'a demandé de venir vous parler de l'arrêt *Powley*, j'ai d'abord été un peu réticent. J'en ai parlé avec le greffier de votre comité simplement parce que l'arrêt *Powley* est très frais dans la mémoire de tout le monde. Le gouvernement fédéral doit prendre le temps d'analyser la décision, tout comme les gouvernements provinciaux et les Métis. Actuellement, personne n'est vraiment disposé à préciser les implications de cette décision. Personne ne peut le faire tant qu'on n'aura pas procédé à des analyses plus poussées.

Cela étant dit, comme vous l'avez précisé dans votre déclaration d'ouverture, l'arrêt *Powley* rendu par la Cour suprême il y a à peine 11 jours est une décision très importante. Pour la première fois, la Cour a affirmé que la collectivité métisse de Sault Ste. Marie jouit d'un droit ancestral de chasse. Certes, les répercussions immédiates de cette décision sont confinées à la

collectivity in Northern Ontario and the Aboriginal right to hunt, but what the court had to determine in order to make that decision was to set out a test for Metis Aboriginal rights. Of course other Metis collectivities across the country asserting other practices as Aboriginal rights would also be able to use this test to see if there are implications for the Supreme Court of Canada decision beyond Ontario. It is our assessment that there will likely be implications beyond Ontario and the Sault Ste. Marie community.

With that I would say it is a very significant decision. At this point the most immediate impact is on the provinces. Most of the hunting that will be taking place, if there is hunting, will of course be on provincial Crown lands. As we know, provinces have the legislative authority to regulate in that particular area. Nevertheless, there are some immediate implications for the government. Before we can pronounce on any longer term implications there is a fairly significant amount of analysis and study, working with Metis organizations and provinces, to assess what the real implications will be in the longer term.

Minister Ralph Goodale in his role as federal interlocutor is the chief spokesperson for Canada on the *Powley* decision. He has spoken with Metis leaders and we have spoken with provinces, and right now we are all in the state of trying to work together cooperatively so that we can implement the court's decision in good faith.

**Senator Austin:** Mr. MacDonald, thank you for your appearance here this morning on short notice. Are you familiar with Bill C-6?

**Mr. MacDonald:** I am somewhat familiar with Bill C-6. I am not an expert on the file. I will rely on my colleagues from Indian Affairs to speak to that but I have a sense of what specific claims policy is about.

**Senator Austin:** Would you agree that Bill C-6 is based on the claims of established status Indian bands for redress flowing from treaties and legal agreements with the Crown?

**Mr. MacDonald:** Again, I would have to rely on my colleagues from the Department of Indian Affairs, but that is my understanding as well, yes.

**Senator Austin:** Is there anything in the *Powley* decision that has anything to do with legal agreements and treaties with the Crown?

**Mr. MacDonald:** In my view, no. What the Supreme Court has decided in the *Powley* decision is that Metis as a collectivity have Aboriginal rights. The specific claims policy in Bill C-6 does not deal with Aboriginal rights, whether it is Metis Aboriginal rights, Indian Aboriginal rights or Inuit Aboriginal rights. It deals with specific claims or grievances against the federal government for

collectivité de Sault Ste. Marie, dans le Nord de l'Ontario, ainsi qu'au droit de chasse ancestral, mais pour prendre cette décision, la Cour a dû déterminer un critère régissant les droits ancestraux des Métis. Bien sûr, d'autres collectivités métisses du pays qui exercent leurs droits ancestraux pourront utiliser ce critère pour voir si la décision de la Cour suprême du Canada a des répercussions ailleurs qu'en Ontario. À notre avis, cette décision aura des répercussions au-delà de l'Ontario et de la collectivité de Sault Ste. Marie.

Je dirais donc que c'est une décision très importante. Pour l'instant, les répercussions les plus immédiates touchent les provinces. La majeure partie des activités de chasse qui auront lieu, s'il y a de la chasse, seront menées bien sûr sur les terres du gouvernement provincial. Comme nous le savons, les provinces ont compétence législative en la matière. Néanmoins, cette décision comporte des répercussions immédiates pour le gouvernement. Avant de pouvoir nous prononcer sur des répercussions à plus long terme, il faudra effectuer pas mal d'analyses et d'études, travailler avec les organisations métisses et les provinces pour déterminer quelles seront les véritables implications de la décision à plus long terme.

Le ministre Ralph Goodale, dans son rôle d'interlocuteur fédéral, est le principal porte-parole pour le gouvernement du Canada au sujet de l'arrêt *Powley*. Il s'est entretenu avec les leaders métis et nous avons fait de même avec les provinces; actuellement, nous en sommes tous au stade où nous essayons de travailler en collaboration de façon à pouvoir appliquer la décision de la Cour en toute bonne foi.

**Le sénateur Austin:** Monsieur MacDonald, merci d'être venu nous rencontrer ce matin à si brève échéance. Connaissez-vous bien le projet de loi C-6?

**Mr. MacDonald:** Je le connais assez bien. Je ne suis pas spécialiste du dossier. Je vais m'en remettre à mes collègues des Affaires indiennes pour vous entretenir à ce sujet, mais j'ai une bonne idée de la nature de la politique sur les revendications particulières.

**Le sénateur Austin:** Diriez-vous que le projet de loi C-6 repose sur les revendications des bandes établies d'Indiens inscrits qui veulent des recours découlant des traités et des ententes juridiques conclus avec la Couronne?

**Mr. MacDonald:** À nouveau, je devrai m'en remettre à mes collègues du ministère des Affaires indiennes, mais oui, d'après ce que je comprends, c'est le cas.

**Le sénateur Austin:** L'arrêt *Powley* renferme-t-il un élément qui concerne les ententes juridiques et les traités conclus avec le gouvernement?

**Mr. MacDonald:** À mon avis, non. Ce que la Cour suprême a décidé dans l'arrêt *Powley*, c'est que les Métis, en tant que collectivité, ont des droits ancestraux. Et la politique sur les revendications particulières que prévoit le projet de loi C-6 ne porte pas sur les droits ancestraux, que ce soit les droits des Métis ou des Autochtones, les droits ancestraux des Indiens ou des

First Nations, so there is nothing specific in the *Powley* decision that has an impact on Bill C-6.

**Senator Carney:** I have not read the Supreme Court decision. Could you tell me whether it defines the term "Metis"? A question we often ask witnesses who have come before us is what is their definition of Metis, and we get either silence or a variety of answers.

How does the Supreme Court deal with this issue of definition of Metis?

**Mr. MacDonald:** The Supreme Court does not define specifically who is a Metis person. It gives some guidance. The court says, for instance, that it is not just anyone of mixed Aboriginal, European-blood ancestry. It lays out guidance as to how a Metis collectivity might determine membership, but it does not specifically say who is a Metis. They actually shy away a bit from that question.

**Senator Carney:** Could you supply us with what they do say? That would be useful for the committee.

Where do we go from here? If the Supreme Court did not give much guidance in this area, where does the committee go with this? What guidance can you give us?

I would imagine that we do not have too much guidance on what exactly we should do with legislation that is in committee. We do not have amendments before us, nor do we have any suggested amendments of which I am aware.

Where do we go in your view? Since the committee is in the hands of the chair, what advice would you have for us in terms of proceeding?

**Mr. MacDonald:** The Supreme Court has said there are three criteria to look at when determining membership or who might be a Metis. The first is that the claimant must self-identify as being a member of a Metis community. The second criterion is that the claimant must present evidence of an ancestral connection to an historic Metis community. The third criterion is that the claimant must demonstrate that he or she is accepted by the modern community, which has the continuity with the historic community.

These are guidelines put out by the Supreme Court, but they do not really say, "This is what a Metis is." It is some guidance at which people can look.

**Senator Carney:** As a supplementary question to this, I came from Vancouver last night with a Canadian Aboriginal whose family is well known to me. We happened to discuss the fact that in B.C. the term Metis is not used particularly in the Canadian Aboriginal community. It is a Prairie word, an Alberta word, a Northwest Territories word, but it is not really used much in British Columbia. We were asking ourselves why, and I was

Inuits. Cette politique concerne les revendications particulières ou les griefs déposés contre le gouvernement fédéral par les Premières nations, si bien qu'il n'y a rien de spécifique dans l'arrêt *Powley* qui ait des répercussions sur le projet de loi C-6.

**Le sénateur Carney:** Je n'ai pas lu la décision de la Cour suprême. Pouvez-vous me dire si elle définit le terme «Métis»? Nous demandons souvent aux témoins qui comparaissent devant notre comité quelle est leur définition du terme «Métis»; ou bien on ne nous répond pas, ou bien on nous donne diverses réponses.

Comment la Cour suprême règle-t-elle ce problème de définition des Métis?

**M. MacDonald:** La Cour suprême ne définit pas spécifiquement ce qu'est un Métis. Elle donne des repères. Par exemple, la Cour dit qu'un Métis n'est pas simplement quelqu'un qui a des ancêtres autochtones et du sang européen. On donne des balises sur la façon dont une collectivité métisse peut déterminer qui fait partie de la collectivité, mais on ne dit pas spécifiquement qui est Métis et qui ne l'est pas. En fait, la Cour esquive un peu cette question.

**Le sénateur Carney:** Pourriez-vous nous dire ce qu'elle dit effectivement? Cela serait utile pour le comité.

Qu'allons-nous faire maintenant? Si la Cour suprême n'a pas donné tellement d'orientation dans ce domaine, dans quelle direction le comité doit-il aller? Quelles balises pouvez-vous nous donner?

J'imagine que nous n'avons pas tellement de balises qui nous indiquent exactement ce que nous devrions faire du projet de loi qui est soumis au comité. Aucun amendement ne nous a été présenté, nous n'avons pas non plus de projet d'amendements, à ce que je sache.

À votre avis, que devons-nous faire? Puisque le comité repose entre les mains de la présidente, quel conseil nous donneriez-vous en ce qui concerne la façon de procéder?

**M. MacDonald:** La Cour suprême a dit qu'il existe trois critères dont il faut tenir compte pour déterminer l'appartenance à la collectivité métisse ou qui peut être un Métis. Le premier est que le demandeur doit s'auto-identifier comme membre d'une communauté métisse. Le deuxième critère est que le demandeur doit présenter des preuves de liens ancestraux avec une communauté métisse historique. Quant au troisième, le demandeur doit faire la preuve qu'il est accepté par la communauté d'aujourd'hui, laquelle entretient des liens avec la communauté historique.

Ce sont là des lignes directrices établies par la Cour suprême, mais celle-ci ne dit pas véritablement: «Voici ce qu'est un Métis». Ce sont des balises auxquelles les gens peuvent se reporter.

**Le sénateur Carney:** J'aimerais poser une question supplémentaire. Je suis arrivée de Vancouver hier soir avec un Autochtone canadien dont la famille m'est bien connue. Nous avons discuté du fait qu'en Colombie-Britannique, on n'utilise pas particulièrement le terme Métis dans la communauté autochtone canadienne. C'est un terme des Prairies, de l'Alberta, des Territoires du Nord-Ouest, mais qui n'est pas vraiment utilisé

wondering whether there was some restriction on geographical limits if Metis self-identify. The non-status in B.C. generally do not identify as Metis, so there is an issue there.

**Mr. MacDonald:** I have several points in response to your supplementary question. The courts have laid out a test for Aboriginal rights, which will likely have an application outside Ontario. We will have to assess exactly where it applies based on what the court has said. I cannot say that it applies in B.C. any more than I can say it applies anywhere else, but with that test we will be able to make some objective evaluation hopefully of where historic Metis communities were.

**Senator Carney:** That is fundamental. We need to know what the reference point is before we can draft laws.

**Mr. MacDonald:** The second point I would make is that there is a political organization called the Metis National Council that has fairly strong representation from British Columbia. One of their governing members is from British Columbia, so there is at least a political Metis presence in British Columbia that has a connection to the larger political organization.

In response to your second question, government is trying to figure out where the committee goes with respect to the Aboriginal rights of Metis people. Again, more detailed analysis needs to take place. The provinces are doing their own analysis and we are speaking with them. As well, Metis organizations are still struggling with what this means. We have to sort out how we implement the court's decision in good faith with respect to Metis Aboriginal rights. I do not have a crisp answer for you on that one.

**Senator St. Germain:** I was going to ask a question but it is basically a supplementary to Senator Carney's question. I did not realize that we were going to have the witness on this issue this morning, Madam Chairman. However, most of us who are Metis have been forced to virtually disband by virtue of the denial of the inherent rights. I speak about my father who was a trapper who was prosecuted, persecuted, had his guns removed and various other things. Basically, we were forced out of the Metis community in which we lived in Manitoba and we had to relocate in other parts of the country. Do you have any idea how they will deal with this, for identification purposes? In my case, it is fairly simpler because my great grandfather and grandfather were allocated property along the Assiniboine River by way of scripts. The ancestral connection is in place. However, the complexities of this are mind-boggling. I am now a resident of British Columbia.

couramment en Colombie-Britannique. Nous nous demandions pourquoi, et je me demandais si ceux qui s'auto-identifient comme Métis tiennent compte de limites géographiques pour ce faire. L'Indien non inscrit en Colombie-Britannique, en général, ne s'identifie pas comme Métis, il y a donc là un problème.

**M. MacDonald:** J'aimerais soulever plusieurs points en réponse à votre question supplémentaire. Les tribunaux ont jeté les bases d'un critère définissant les droits ancestraux, critère qui s'appliquera probablement à l'extérieur de l'Ontario. Nous allons devoir évaluer exactement où ce critère s'applique d'après ce que la Cour a dit. Je ne peux pas dire qu'il s'applique en Colombie-Britannique plus qu'ailleurs, mais grâce à ce critère, nous serons capables, espérons-le, de faire une évaluation objective de l'endroit où se trouvent les communautés métisses historiques.

**Le sénateur Carney:** C'est fondamental. Nous devons connaître le point de référence avant de rédiger des projets de loi.

**M. MacDonald:** Deuxièmement, il existe une organisation politique qui s'appelle le Ralliement national des Métis, qui compte un assez bon nombre de représentants de la Colombie-Britannique. L'un des membres du conseil d'administration provient de la Colombie-Britannique, il y a donc au moins une présence métisse politique en Colombie-Britannique qui a des liens avec une organisation politique plus vaste.

En réponse à votre deuxième question, le gouvernement tente actuellement de déterminer ce que doit faire le comité au sujet des droits ancestraux du peuple métis. Là encore, il faudra effectuer des analyses plus détaillées. Les provinces sont en train de procéder à leur propre analyse et nous gardons contact avec elles. De même, les organisations métisses se débattent toujours pour savoir ce que cela veut dire. Nous allons devoir déterminer comment mettre en œuvre de bonne foi la décision de la Cour en ce qui a trait aux droits ancestraux des Métis. Je n'ai pas de réponse précise à vous donner à ce sujet.

**Le sénateur St. Germain:** J'allais poser une question, mais essentiellement, c'est une question supplémentaire à celle du sénateur Carney. Madame la présidente, je n'avais pas pensé que nous allions entendre le témoin sur cette question ce matin. Cependant, la plupart d'entre nous qui sommes Métis avons été forcés de virtuellement nous démanteler en tant que communauté parce qu'on nous refusait des droits inhérents. Je parle ici de mon père qui était trappeur et qui a été poursuivi en justice, persécuté, il s'est fait enlever ses armes et a subi diverses autres choses. Essentiellement, nous avons été forcés de quitter la communauté métisse dans laquelle nous vivions au Manitoba, nous avons dû nous réinstaller dans d'autres régions du pays. Avez-vous une idée de la façon dont on va régler ce problème, pour fins d'identification? Dans mon cas, c'est relativement plus simple parce que mon arrière-grand-père et mon grand-père ont obtenu des propriétés le long de la rivière Assiniboine, propriétés qui leur ont été concédées dans des documents officiels. Le lien ancestral existe. Cependant, les complexités de cette situation sont renversantes. Je suis maintenant résident de la Colombie-Britannique.

As I mentioned, my father was a trapper and hunter who was eventually forced out of his lifestyle. On his mother's side, there were buffalo hunters in the late 1800s and 1900s. Will the court develop the identification process? How do you see this identification process actually taking place, because, as you are aware, the Metis councils, unfortunately, are not necessarily singing from the same song sheet? Would you like to comment on this?

**Mr. MacDonald:** That is a big question. I will go back to your comment about the complexities of the case and to my comments about how fresh the decision is. Certainly, the Government of Canada will have to look in detail at what we think the decision means. However, we will provide the only response because the provinces have a large say in how this transpires. We will have to sort out what the provincial situation is and how we can cooperate with them and with the Metis organizations. We will talk to them.

I do not have a pat answer to your question but the government will implement the court's decision, in good faith. It does change the landscape and we are taking it very seriously.

**Senator Stratton:** To assist in the understanding, I will read from the *Powley* decision, which is available on the Web site of the Supreme Court. It states, on page 2:

The term "Métis" in s. 35 of the *Constitution Act, 1982* does not encompass all individuals with mixed Indian and European heritage; rather, it refers to distinctive peoples who, in addition to their mixed ancestry, developed their own customs, and recognizable group identity separate from their Indian or Inuit and European forbears. A Métis community is a group of Métis with a distinctive collective identity, living together in the same geographical area and sharing a common way of life.

Farther down that page it states:

The verification of a claimant's membership in the relevant contemporary community is crucial, since individuals are only entitled to exercise Métis aboriginal rights by virtue of their ancestral connection to and current membership in a Métis community. Self-identification, ancestral connection, and community acceptance are factors which define Métis identity for the purpose of claiming Métis rights under s. 35. Absent formal identification, courts will have to ascertain Métis identity on a case-by-case basis taking into account the value of community self-definition, the need for the process of identification to be objectively verifiable and the purpose of the constitutional guarantee.

If I may, you had said that the *Powley* decision had changed the landscape. I would agree with you because I refer now to Senator St. Germain and his historic right along the Assiniboine River. I know that, as a citizen of Manitoba and growing up along the Assiniboine River, east of where Senator St. Germain's

Comme je l'ai dit, mon père était trappeur et chasseur, il a été un jour forcé d'abandonner son mode de vie. Du côté de sa mère, il y avait des chasseurs de buffles à la fin des années 1800 et 1900. Est-ce que ce sera la Cour qui établira le processus d'identification? À votre avis, comment ce processus d'identification se concrétisera-t-il parce que, comme vous le savez, les conseils métis, malheureusement, ne parlent pas nécessairement tous de la même voix? Pourriez-vous faire des commentaires à ce sujet?

**M. MacDonald:** Votre question est énorme. Je vais revenir à votre commentaire au sujet des complexités du débat et à mes propres commentaires sur l'actualité de la décision. Certes, le gouvernement du Canada devra examiner en détail ce que nous pensons que la décision implique. Cependant, nous donnerons la réponse que nous croyons juste, parce que les provinces ont bien leur mot à dire sur les répercussions dans leur contexte. Nous allons devoir clarifier la situation dans les provinces et les modalités de notre collaboration avec elles et avec les organisations métisses. Nous allons discuter avec elles.

Je n'ai pas de réponse claire et précise à votre question, mais le gouvernement mettra la décision de la Cour en application en toute bonne foi. Cela change effectivement le paysage et nous prenons la situation très au sérieux.

**Le sénateur Stratton:** Pour nous aider à comprendre, je vais lire un extrait de l'arrêt *Powley*, que l'on trouve sur le site Web de la Cour suprême, en page 2:

Le mot «Métis», à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, ne vise pas toutes les personnes d'ascendance indienne et européenne, mais plutôt les peuples distincts qui, en plus de leur ascendance mixte, possèdent leurs propres coutumes et identité collective reconnaissables et distinctes de celles de leurs ancêtres indiens ou inuits, d'une part, et de leurs ancêtres européens, d'autre part. Une communauté métisse est un groupe de Métis ayant une identité collective distincte, vivant ensemble dans la même région et partageant un mode de vie commun.

Plus loin dans la page, on lit ceci:

Il est crucial de vérifier l'appartenance d'un demandeur à la communauté actuelle pertinente, puisqu'un individu n'est admis à exercer des droits ancestraux métis que s'il possède des liens ancestraux avec une communauté métisse et que s'il appartient à cette dernière. L'auto-identification, les liens ancestraux et l'acceptation par la communauté sont des facteurs qui établissent l'identité métisse dans le cadre d'une revendication fondée sur l'article 35. En l'absence d'une identification formelle, les tribunaux devront statuer au cas par cas sur la question de l'identité métisse en tenant compte de la manière dont la communauté se définit, de la nécessité que l'identité puisse se vérifier objectivement et de l'objet de la garantie constitutionnelle.

Si vous permettez, vous avez dit que l'arrêt *Powley* a changé le paysage. Je suis d'accord avec vous parce que j'aimerais maintenant revenir au sénateur St. Germain et à son droit historique le long de la rivière Assiniboine. En tant que citoyen du Manitoba qui a grandi sur les berges de la rivière Assiniboine, à

family were, that is not defined now as an historic Metis community. We all knew it was but is no longer because the land was too valuable and we took it away.

There is an impact on that community that no longer exists but, under current law, there are still Metis communities in Manitoba that are defined historically. We want to know what the impact is of this decision with respect to that. The definition of Metis in the *Powley* decision is based on physical, geographic location. The impact of that physical, geographic location could have an impact on the decisions, even though there exist Aboriginal claims under Bill C-6. The impact of this decision will impact on Bill C-6 because of that. All of a sudden, we have historic land claims by Aboriginals and we are superimposing the potential of Metis groups going back historically and claiming a right. They are saying, wait a second; this is not just Aboriginal because we were there as well. The impact on Bill C-6 will be just that.

As you have said, you do not know, we do not know and no one knows the impact. What the heck is the rush to pass Bill C-6, at least until we have a sense of where this is going? That is the fundamental argument. We do not know the impact so how are we to deal with it? Should we ignore it and proceed? That would be a travesty. May I have your comment on that, please?

**Mr. MacDonald:** You are correct, in a sense, that Metis Aboriginal rights, like First Nations Aboriginal rights, are held by a collectivity. You are also correct in saying that government has to take the court's decision in consultation with the provinces and Metis organizations to know where it applies so that there is a better sense of the magnitude of that decision. I would agree with that.

I wanted to make a distinction earlier, and my colleagues from Indian Affairs will confirm this, that specific claims policy in Bill C-6 does not deal with claims of Aboriginal rights that are set out in the Constitution. It does not deal with First Nations or Inuit or Metis Aboriginal rights. Rather, it deals with a different kind of claim and process. I say that the *Powley* decision is about the affirmation of Aboriginal rights because specific claims in Bill C-6 do not deal with Aboriginal rights of any people — Aboriginal constitutional section 35 rights.

**Senator Stratton:** They deal with previous treaties.

**Mr. MacDonald:** That is a treaty right and treaty obligation that perhaps Canada has not fulfilled. I will have to rely on my colleagues from Indian Affairs to talk about the details of Bill C-6.

**Senator Gill:** If you do not mind, I will ask my questions in French.

l'est de l'endroit où se trouvait la famille du sénateur St. Germain, je sais que cette région n'est pas délimitée comme étant une communauté historique métisse. Nous savions tous que ce l'était, mais ça ne l'est plus parce que les terres valaient trop cher et qu'on les leur a retirées.

Il y a un impact sur cette collectivité qui n'existe plus, mais selon la loi actuelle, il y a encore des communautés métisses au Manitoba qui sont définies comme des communautés historiques. Nous voulons savoir quelles répercussions cette décision aura à ce sujet. La définition de Métis dans la décision *Powley* repose sur un endroit physique, un lieu géographique. L'impact de cet endroit physique et géographique pourrait se répercuter, à son tour, sur les décisions, même s'il existe des revendications autochtones en vertu du projet de loi C-6. Cette décision aura des répercussions sur le projet de loi C-6 à cause de cela. Tout à coup, les Autochtones revendiquent des terres historiques et on surimpose le potentiel de groupes métis qui invoquent l'histoire pour revendiquer un droit. Ils nous disent, attendez une seconde, ce ne sont pas seulement les Autochtones, parce que nous étions là aussi. C'est ça l'impact qu'aura le projet de loi C-6.

Comme vous l'avez dit, vous ne le connaissez pas, nous ne le connaissons pas et personne ne connaît l'impact de cette loi. Pourquoi diable adopter le projet de loi C-6 à la vapeur, à tout le moins tant que nous ne saurons pas où cela nous mènera? C'est un argument fondamental. Nous ne connaissons pas l'impact de ce projet de loi, donc est-ce qu'on va l'adopter? Devrions-nous fermer les yeux et aller de l'avant? Ce serait une mascarade. Puis-je avoir votre commentaire à ce sujet, s'il vous plaît?

**M. MacDonald:** En un sens, vous avez raison de dire que les droits autochtones des Métis, comme les droits autochtones des Premières nations, appartiennent à une collectivité. Vous avez également raison de dire que le gouvernement doit interpréter la décision de la Cour en consultation avec les provinces et les organisations métisses pour savoir où elle s'applique, de sorte qu'on puisse mieux comprendre l'ampleur de cet arrêt. Je suis d'accord avec vous.

Je voulais faire une distinction tout à l'heure, et mes collègues des Affaires indiennes le confirmeront, à savoir que la politique sur les revendications particulières prévues dans le projet de loi C-6 ne porte pas sur les revendications de droits ancestraux établis dans la Constitution. Elle ne porte pas sur les droits ancestraux des Métis, des Inuits ou des Premières nations. Elle porte plutôt sur un type différent de processus et de revendication. Je dirais que l'arrêt *Powley* confirme l'affirmation des droits autochtones parce que les revendications particulières prévues dans le projet de loi C-6 ne portent pas sur les droits ancestraux d'aucun peuple, ce sont les droits ancestraux prévus à l'article 35 de la Constitution.

**Le sénateur Stratton:** Il s'agit de traités antérieurs.

**M. MacDonald:** C'est un droit découlant de traités et une obligation de respecter les traités que le Canada n'a peut-être pas remplie. Je vais m'en remettre à mes collègues des Affaires indiennes pour parler des détails du projet de loi C-6.

**Le sénateur Gill:** Si vous n'y voyez pas d'objection, je vais poser mes questions en français.

## [Translation]

**Senator Gill:** Based on the information going around, the judgment will affect some 300,000 Metis. Based on your experience and knowledge of the Metis situation, do you think that roughly that number will be directly or indirectly affected with regard to specific claims?

## [English]

**Mr. MacDonald:** There is no way I can say that. The 300,000 population is something that Statistics Canada has recently come up with in a census. That is also the figure the Metis National Council uses to say this is their membership. To what extent the courts give some guidance to that, I cannot say at this point, but certainly the 300,000 supports what the Metis National Council has said, and generally supports what Statistics Canada indicates who are the self-identified Metis population in Canada.

## [Translation]

**Senator Gill:** Based on your knowledge of the Metis situation and the purposes of specific claims, do you think there are currently any specific claims in this country from Metis, that is to say from lands or parts of lands of which the Metis have been deprived? In fact, based on history, that's part of the definition of specific claims. Do you see many Metis who are affected or who might be likely to make a claim?

## [English]

**Mr. MacDonald:** Again, I really cannot say. The Supreme Court decision is very fresh. It certainly has an application outside of the Sault Ste. Marie area. I am not in a position to say whom the decision might cover and whom it might not cover at this time. That will be the source of a fair amount of analysis by ourselves, the provinces and Metis organizations.

I want to go back to the point I made earlier. Again, specific claims policy does not deal with claims about Aboriginal rights, section 35 rights. It has not in the past, whether the rights are First Nations Aboriginal, Metis Aboriginal or Inuit Aboriginal rights. To say that now that we have Metis Aboriginal rights, specific claims will have to be affected, I cannot see the connection right now. I cannot say for sure there are not Metis grievances out there. There certainly are. We have heard them from the national organizations, the courts are filled with them, but I am not sure that has any bearing on specific claims policy or the approach Indian Affairs is trying to take.

## [Translation]

**Senator Gill:** You do not think there are any specific claims from the Metis. Did I understand you correctly?

## [Français]

**Le sénateur Gill:** Selon l'information qui circule, le jugement touchera environ 300 000 Métis. Selon votre expérience et vos connaissances de la situation des Métis, estimez-vous que c'est à peu près ce nombre qui seront touchés directement ou indirectement concernant les revendications particulières?

## [Traduction]

**M. MacDonald:** Je ne peux absolument pas dire cela. Le chiffre de 300 000 habitants a été donné par Statistique Canada qui a effectué un recensement dernièrement. C'est également le chiffre qu'utilise le Rassemblement national des Métis pour indiquer le nombre de ses membres. Dans quelle mesure les tribunaux donnent-ils une telle indication, je ne peux pas le dire pour l'instant, mais il ne fait aucun doute que le chiffre de 300 000 a été rapporté par le Rassemblement national des Métis et en général vient étayer ce que Statistique Canada indique comme ceux qui se sont auto-identifiés comme Métis au Canada.

## [Français]

**Le sénateur Gill:** Selon votre connaissance de la situation des Métis ainsi que les buts de la revendication particulière, pensez-vous qu'actuellement dans le pays il y a quelques revendications particulières qui proviendraient des Métis, c'est-à-dire des terrains pour lesquels les Métis se sont vus privés ou des parties de terre? En fait, selon l'histoire c'est une partie de la définition des revendications particulières. Voyez-vous beaucoup de Métis qui sont touchés ou qui pourraient être susceptibles de faire une réclamation?

## [Traduction]

**M. MacDonald:** Là encore, je ne peux pas vraiment répondre. La décision de la Cour suprême est très récente. Elle s'applique certainement à l'extérieur de la région de Sault Ste. Marie. Je ne suis pas en mesure de dire à qui la décision s'adresse ou ne s'adresse pas actuellement. Les provinces, les organisations métisses et nous-mêmes devrons entreprendre de nombreuses analyses à ce sujet.

J'aimerais revenir à ce que j'ai dit tout à l'heure. Là encore, la politique sur les revendications particulières ne porte pas sur les revendications des droits ancestraux, c'est-à-dire les droits prévus à l'article 35. Cela n'a jamais été le cas, qu'il s'agisse des droits ancestraux des Premières nations, des Métis ou des Inuits. Je ne peux pas déduire qu'étant donné que les Métis ont maintenant des droits ancestraux, les revendications particulières seront touchées. Je ne peux pas affirmer non plus que les Métis ne déposeront pas de griefs. Il y en aura certainement. Les organisations nationales en ont déposé, les tribunaux en sont remplis, mais je ne suis pas certain que cela ait quelque répercussion que ce soit sur la politique relative aux revendications particulières ou à l'approche que le ministère des Affaires indiennes est en train d'adopter.

## [Français]

**Le sénateur Gill:** Vous ne pensez pas qu'il y a des revendications particulières provenant des Métis. Vous ai-je bien compris?

## [English]

**Mr. MacDonald:** No, I cannot say that.

**Senator Gill:** You cannot say that.

**Mr. MacDonald:** No.

## [Translation]

**Senator Gill:** There will probably be other claims. They may not be granted or respected or accepted as specific claims by Indian Affairs, but you can't say that there won't be any.

## [English]

**Mr. MacDonald:** There are certainly many claims and grievances against the federal government by Metis people. Again, the issue I am trying to address here is that the *Powley* decision does not impact on Bill C-6.

## [Translation]

**Senator Gill:** You know that Bill C-6 places a financial limit on claims as such. The reason we were able to determine is that there are financial limits. Those financial limits are set in the bill because this exclusively affects Indian specific claims.

Supposing we add a few claims, because I anticipate there will be certain grievances or specific claims from Metis. Do you think the Indian Affairs Department will be able to deal simultaneously with Indian specific claims and those of the Metis? Those claims will probably have as much merit as the Indian claims.

## [English]

**Mr. MacDonald:** I apologize. I really cannot speculate on the type of process that might devolve in the future in response to the *Powley* decision, which is really what we are here to talk about, or how future Metis grievances might be dealt with. I am not in a position to speculate on that.

## [Translation]

**Senator Gill:** I would like to come back to a statement the Chair made at the start of the meeting. She said that we are here solely and exclusively to discuss the Metis question. Those who were in the Senate Chamber have noticed that we have discussed many other questions besides the Metis question.

The Metis question was added as a result of the judgment. We can't discuss the Metis question exclusively without discussing Indian land claims. The present bill was prepared and designed

## [Traduction]

**M. MacDonald:** Non, je ne peux pas dire cela.

**Le sénateur Gill:** Vous ne pouvez pas.

**M. MacDonald:** Non.

## [Français]

**Le sénateur Gill:** Il y aura probablement d'autres revendications. Elles ne seront peut-être pas accordées ou respectées ou acceptées comme revendications particulières de la part des Affaires indiennes, mais vous ne pouvez pas dire qu'il n'y en aura pas.

## [Traduction]

**M. MacDonald:** Les Métis ont certainement déposé de nombreuses revendications et de nombreux griefs contre le gouvernement. Là encore, ce que j'essaie de faire comprendre ici, c'est que l'arrêt *Powley* n'a pas de répercussions sur le projet de loi C-6.

## [Français]

**Le sénateur Gill:** Vous savez que le projet de loi C-6 a un plafond financier sur les réclamations comme telles. La raison qu'on a pu savoir, c'est qu'il y a des limites financières. Ces limites financières ont été placées dans le projet de loi parce que cela touchait exclusivement les revendications particulières des Autochtones.

En supposant qu'on ajoute quelques revendications, parce que je prévois qu'il y aura certains griefs ou certaines réclamations particulières provenant des Métis. Pensez-vous que le ministère Affaires indiennes vont pouvoir à la fois transiger avec les revendications particulières des Autochtones et celles des Métis? Ces revendications auront probablement autant de mérite que celles des Autochtones.

## [Traduction]

**M. MacDonald:** Je m'excuse. Je ne peux vraiment pas spéculer sur le type de processus qui pourrait être élaboré dans l'avenir en réponse à l'arrêt *Powley*, ce qui est la question dont on discute aujourd'hui, ou sur la façon dont les futurs griefs des Métis pourraient être réglés. Je ne suis pas en mesure d'avancer quelque hypothèse que ce soit.

## [Français]

**Le sénateur Gill:** J'aimerais revenir à une déclaration que la présidente a faite au début de la séance. Elle dit que nous sommes ici pour discuter uniquement et exclusivement de la question des Métis. Ceux qui étaient présents à la Chambre du Sénat ont constaté que nous avons discuté de beaucoup de questions autres que celle des Métis.

La situation des Métis s'est ajoutée suite au jugement. Nous ne pouvons discuter d'une façon exclusive la question des Métis sans discuter des réclamations territoriales des Autochtones. Le projet

for the specific claims the department was aware of. It couldn't draft a bill for situations of which it was not aware.

The Metis situation or possible Metis claims were not present. Now if we say that we're going to discuss the Metis question exclusively, knowing that this bill was drafted solely for specific claims from Indians — it stated "Indian claims" — I now find it hard to see how we can exclusively discuss the Metis question. That has a direct impact on the rest.

[English]

**Mr. MacDonald:** I will leave it to the committee and Indian Affairs to thrash that out in more detail. What I can say is that the decision is very new and very fresh. There is a lot of work that needs to be done before we consider what the implications of *Powley* will be. Again, my understanding of special claims is it does not deal with land claims; it does not deal with claims of Aboriginal rights of any kind. It deals with a particular kind of grievance that is not related to the *Powley* decision.

**Senator St. Germain:** For clarification, is the Metis file heading toward Indian Affairs as far as the department is concerned?

**Mr. MacDonald:** That is again very speculative. Part of my reticence here today is I have not got the crisp answers to those types of questions.

**Senator St. Germain:** I am not trying to corner you, sir. As a Metis, it would be definitely a concern of mine if it was heading in that direction, because at the present time it is an interlocutor under Minister Goodale that is responsible for the file. I really am sort of asking you for a clarification. Does he work through the Department of Indian Affairs on this particular responsibility, or is this interlocutor scenario outside of the Department of Indian Affairs?

This is not a trap. I am looking for clarification on this because now it is an issue since this Supreme Court decision has come forward.

**Mr. MacDonald:** The interlocutor function is purposely outside of the Department of Indian Affairs and has really nothing to do with the Department of Indian Affairs. It is a position created in the early 1980s, recognizing that the Metis were in the Constitution and the government needed what they call an interlocutor to represent some of the Metis issues around the cabinet table and to bring Metis interests forward to government. It is a very small division, with a small budget and is quite separate from the Department of Indian Affairs.

**The Chairman:** Mr. MacDonald, I would like to get a couple of clarifications. In Bill C-6, under the definition section, "first nation" means:

de loi actuel a été fait et dessiné pour les revendications particulières que le ministère connaissait. Il ne pouvait pas faire un projet de loi sur des situations qu'il ne connaissait pas.

La situation des Métis ou les revendications possibles de ceux-ci n'étaient pas présentes. Maintenant si l'on dit que nous allons discuter exclusivement de la question des Métis, en sachant que ce projet de loi a été fait uniquement pour les revendications particulières des Indiens — c'est marqué «Indian claims» —, je vois mal maintenant que nous discutons exclusivement de la question des Métis. Cela a impact direct sur le reste.

[Traduction]

**M. MacDonald:** Je vais laisser au comité et au ministère des Affaires indiennes le soin d'expliquer cela plus en détail. Ce que je peux dire, c'est que l'arrêt *Powley* est tout à fait nouveau et très récent et que beaucoup de travail reste à faire avant d'en voir les répercussions. Là encore, d'après ce que je comprends des revendications particulières, c'est que cette décision n'a rien à voir avec les revendications foncières, elle ne porte pas sur les revendications concernant les droits ancestraux de quelque sorte. Elle porte sur un type particulier de griefs qui n'ont rien à voir avec la décision *Powley*.

**Le sénateur St. Germain:** Dites-moi, est-ce que le dossier des Métis va être confié au ministère des Affaires indiennes?

**M. MacDonald:** Là encore, on nage dans l'hypothèse. Je suis un peu mal à l'aise aujourd'hui parce que je n'ai pas de réponses nettes à ce genre de questions.

**Le sénateur St. Germain:** Je n'essaie pas de vous coincer, monsieur. En tant que Métis, je m'inquiéterais si le dossier était confié aux Affaires indiennes parce qu'actuellement, c'est un interlocuteur qui relève du ministre Goodale qui est responsable du dossier. En fait, je vous demande une précision. Est-ce que sa responsabilité relève du ministère des Affaires indiennes ou si cet interlocuteur est indépendant du ministère?

Ce n'est pas un piège que je vous tends. Je veux avoir une précision à ce sujet parce que la question se pose depuis l'arrêt de la Cour suprême.

**M. MacDonald:** La fonction d'interlocuteur a été volontairement créée en dehors du ministère des Affaires indiennes et n'a rien à voir avec celui-ci. C'est un poste qui a été créé au début des années 80, reconnaissant que les Métis faisaient partie de la Constitution. Le gouvernement avait besoin de ce qu'il appelle un interlocuteur pour faire valoir les intérêts des Métis au Cabinet et auprès du gouvernement. C'est une très petite division avec un petit budget qui est tout à fait distinct du ministère des Affaires indiennes.

**La présidente:** Monsieur MacDonald, j'aimerais obtenir quelques précisions. Dans le projet de loi C-6, à la section des définitions, l'expression «Premières nations» signifie ceci:

- (a) a band as defined in subsection 2(1) of the *Indian Act*;
- (b) a group of persons that was, but is no longer, a band within the meaning of paragraph (a) and that has, under a land claims agreement, retained the right to bring a specific claim; and
- (c) a group of persons that was a band within the meaning of paragraph (a), that is no longer a band by virtue of an Act or agreement mentioned in the schedule and that has not released its right to bring a specific claim.

Would the *Powley* case bring the Metis into that definition?

**Mr. MacDonald:** I will leave it to the Department of Indian Affairs to give a definitive answer on that, but my assessment is no, the Metis would not fit under any of those particular categories after the *Powley* decision.

**The Chairman:** In paragraph 26(2)(f) of the bill, a First Nation may not file a claim that is based on or alleges Aboriginal rights or title. Would the Metis be included in any of that?

**Mr. MacDonald:** That seems to exclude First Nations from making Aboriginal rights cases. It would certainly exclude any other Aboriginal rights cases from being made there, which is the point I made earlier. That claim is not about Aboriginal rights, whether it is Indian, Inuit or Metis Aboriginal rights.

**The Chairman:** Thank you, Mr. MacDonald, your presentation is very much needed and was most worthwhile.

We will now call upon the next witnesses, from the Department of Indian Affairs and Northern Development, Ms. Stewart and Mr. Winogron.

As you heard in my opening statements, there was a motion made in the Senate that the bill as amended be not now read a third time, but that it be referred back to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples for the purpose of studying the impact on Bill C-6 of the recent Supreme Court decision recognizing the Metis people as a distinct Aboriginal nation. That is the question we have been charged with by the Senate to review and on which to make some decisions.

Welcome, and I would ask you to make your presentations.

**Ms. Audrey Stewart, Director General, Specific Claims, Department of Indian Affairs and Northern Development:** Madam Chair and senators, as Director General of Specific Claims I am responsible for the group that has been providing technical support in the development of Bill C-6. That is the reason I have come forward to try to assist you with some information here.

I believe you have heard from Mr. Winogron in your earlier consideration of the bill, and he is representing the Department of Justice.

- a) bande au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur les Indiens*;
- b) groupe de personnes qui, bien qu'il ne soit plus une bande au sens de l'alinéa a), a maintenant, en vertu d'un accord sur des revendications territoriales, son droit de présenter une revendication particulière;
- c) groupe de personnes qui, bien qu'il ne soit plus une bande au sens de l'alinéa a) en raison d'une loi ou d'un accord figurant à l'annexe, n'a pas abandonné son droit de présenter une revendication particulière.

Est-ce que l'arrêt *Powley* permettra d'intégrer les Métis à cette définition?

**M. MacDonald:** Je vais laisser le soin aux gens du ministère des Affaires indiennes de vous donner une réponse précise à ce sujet, mais d'après moi, non, les Métis ne figureront dans aucune de ces catégories particulières après la décision *Powley*.

**La présidente:** À l'alinéa 26(2)f) du projet de loi, on dit qu'une Première nation ne peut déposer auprès de la Commission une revendication fondée sur des droits ou titres ancestraux ou invoquant de tels droits ou titres. Est-ce que les Métis seraient inclus dans quelque chose de ce genre?

**M. MacDonald:** Il semble que cela empêche les Premières nations de présenter des causes touchant les droits ancestraux. Cela exclurait certainement toutes les causes de ce genre, c'est ce que j'ai dit tout à l'heure. La revendication ne consiste pas à déterminer les droits ancestraux, qu'il s'agisse de ceux des Indiens, des Inuits ou des Métis.

**La présidente:** Merci, monsieur MacDonald, votre présentation est on ne peut plus nécessaire et des plus utiles.

Nous invitons maintenant les prochains témoins, Mme Stewart et M. Winogron, du ministère des Affaires indiennes et du Nord.

Comme vous l'avez entendu dans ma déclaration d'ouverture, le Sénat a été saisi d'une motion disposant que le projet de loi, tel qu'amendé, ne soit pas lu en troisième lecture, mais qu'il soit renvoyé de nouveau au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones dans le but d'étudier l'impact de la décision récente de la Cour suprême sur le projet de loi C-6, laquelle décision reconnaît le peuple métis comme une nation autochtone distincte. C'est la question que le Sénat nous a demandé d'examiner et au sujet de laquelle nous devons prendre des décisions.

Soyez les bienvenus, et je vous demande de faire vos exposés.

**Mme Audrey Stewart, directrice générale, Revendications particulières, ministère des Affaires indiennes et du Nord:** Madame la présidente, honorables sénateurs, en tant que directrice générale des Revendications particulières, je suis responsable du groupe qui a donné des conseils techniques à l'équipe de rédaction du projet de loi C-6. C'est la raison pour laquelle je suis ici aujourd'hui, pour tenter de vous aider en vous donnant certains renseignements.

Je crois que vous avez déjà entendu M. Winogron antérieurement. Il représente le ministère de la Justice.

In trying to think about what information I could provide that would be of assistance to you, I thought it might be most useful, first, to set out how Bill C-6, as it is currently drafted, deals with the kinds of Metis claims to Aboriginal rights that are set out in the *Powley* decision, and then to make some comments on why it was designed that way.

I believe the answer to the first question is quite straightforward and it is information that has already come out this morning. Bill C-6 simply does not address this type of claim. It is made clear by clause 26, to which reference has already been made, which says First Nations can bring forward claims and that is tied to the definition that was mentioned a few minutes ago. Indeed, it is focused on making sure that Indian bands, whether they are still under the Indian Act or whether they have moved out from under the Indian Act because they have signed and implemented a self-government agreement, or through the route of a comprehensive settlement agreement, can bring specific claims forward. The bill also, as has been noted this morning, excludes any claim based on or alleging Aboriginal rights or title. That is how the bill currently deals with this type of claim.

I will spend a few minutes on why it was designed this way. The claims resolution centre and the processes set out in the bill were designed to assist Canada and First Nations to resolve a type of claim, a particular type of dispute. Those are disputes that arise out of the history that Canada has had with First Nations. For a long time the Government of Canada has managed the collectively held assets of First Nations, notably land and money, so that Canada has actually managed these on behalf of First Nations.

Canada has also entered into a group of treaties we call the historic treaties with First Nations, and sometimes Canada has not delivered to First Nations the land or the other assets promised in those treaties.

Canada has not had the same kind of authority over Metis collective rights, or over the collective assets and rights of the Inuit. That is one of the key features that identifies the kinds of claims that Bill C-6 deals with. A typical kind of claim that would come up out of this history is a claim that when a First Nation went through a process, it is technically called surrender process to release reserve land for other development. That process was not conducted correctly and therefore the answer did not reflect the wishes of the First Nations, or the surrender was conducted properly but the First Nation never got the money, or indeed the money that was managed by the government on behalf of the band was not managed properly and so the First Nation lost money that way. Those are the kinds of claims that are the focus of Bill C-6.

Je réfléchissais à l'information que je pouvais vous donner et qui pouvait vous être utile, et je me suis dit qu'il serait peut-être préférable, d'abord, de voir comment le projet de loi C-6, dans son libellé actuel, traite le type de revendications des Métis à l'égard des droits ancestraux qui sont établis dans l'arrêt *Powley*, et ensuite d'expliquer les raisons pour lesquelles le projet de loi a été conçu de cette façon.

Je crois que la réponse à la première question est assez directe et il s'agit ici d'information qui a déjà été fournie ce matin. Le projet de loi C-6 ne porte tout simplement pas sur ce genre de revendications. Cela est clairement précisé à l'article 26, auquel on a déjà fait référence et qui précise que les Premières nations peuvent présenter des revendications en regard de la définition qui a été mentionnée il y a quelques minutes. En fait, on veut vraiment s'assurer que les bandes indiennes, qu'elles relèvent de la Loi sur les Indiens ou qu'elles s'en soient exclues parce qu'elles ont signé et mis en œuvre une entente d'autonomie politique, ou encore parce qu'elles ont signé une entente de règlement global, peuvent présenter des revendications particulières. Comme il a été précisé ce matin, le projet de loi exclut aussi toute revendication fondée sur un titre ou des droits autochtones ou invoquant de tels titres ou droits. C'est ainsi que le projet de loi actuel aborde ce genre de revendication.

Je vais prendre quelques minutes pour vous expliquer pourquoi le projet de loi a été conçu de cette façon. Le Centre de règlement des revendications particulières et les processus établis dans le projet de loi ont été conçus pour aider le gouvernement du Canada et les Premières nations à régler un certain type de revendications, c'est-à-dire les revendications particulières. Il s'agit de différends qui découlent des rapports qu'a toujours eus le Canada avec les Premières nations. Pendant longtemps, le gouvernement du Canada a géré les actifs collectifs des Premières nations, notamment les terres et l'argent, en leur nom.

Le Canada a également signé un ensemble de traités que l'on appelle les traités historiques avec les Premières nations, et parfois, le Canada n'a pas livré aux Premières nations les terres ou les autres biens promis dans ces traités.

Le Canada n'a pas exercé le même genre de pouvoir au sujet des droits collectifs des Métis, ou des biens collectifs et des droits des Inuits. C'est là une des principales caractéristiques qui précisent le type de revendications sur lesquelles porte le projet de loi C-6. Le genre de revendication particulière qui pourrait découler de cela serait le suivant: lorsqu'une Première nation a suivi toutes les étapes d'un processus, c'est ce que l'on appelle techniquement un processus d'abandon pour accorder des terres de réserve pour d'autres développements. Le processus n'a pas été mené comme il se devait et, par conséquent, la réponse ne reflétait pas les désirs des Premières nations, ou l'abandon a été effectué adéquatement mais la Première nation n'a jamais reçu l'argent, ou en fait l'argent qui a été géré par le gouvernement au nom de la bande n'a pas été bien géré si bien que la Première nation a perdu de l'argent. C'est là le genre de revendications qui font l'objet du projet de loi C-6.

When I say that Bill C-6 was designed to help resolve this kind of claim — and this shows up in the bill — what we have are a number of the features of the bill working together to help Canada and First Nations deal with these. I will give you two or three examples. First, I will talk about who the parties are to the disputes. When we are looking at the kinds of disputes I have described, the things that we call specific claims, they are usually between Canada and the First Nations. It is rare, although not unknown, for provinces to be involved.

Bill C-6 is designed, therefore, as a process that works between the federal government and the First Nations. There is an opt-in provision for provinces but that is not expected to be the regular way of operating.

As federal legislation, Bill C-6 will direct how the federal government participates in these kinds of dispute resolutions. It cannot bind the provinces without their consent. That is one of the things that reflect the nature of these claims. They are largely between the federal government and First Nations.

I note that the *Powley* case is one that deals with hunting, as was the *Blais* case, the other case decided by the Supreme Court relating to Metis.

Hunting falls primarily within provincial jurisdiction so it would seem appropriate that provincial governments would have a central role in whatever process is developed to deal with those kinds of claims.

The parties are carefully defined and the remedies that are set out and available through the process in Bill C-6 are reflective of the kind of claims this bill is intended to deal with. They relate to compensation for loss.

The tribunal can only award monetary compensation. Those claims — and we expect they will be the majority that are settled through the negotiation process facilitated by the commission — can be somewhat broader and we expect will include return of lost land where this is possible, for example.

However, the kinds of claims, settlements, that might result from dealing with Aboriginal rights claims are likely to be broader and require not so much remedies but perhaps reconciliation or a different approach or set of remedies.

Indeed, the process that is set out in Bill C-6 is again tailored to the kinds of claims that are described in it. It is one that supports problem-solving and negotiation with a decision-making tribunal as a backup. The process suits claims that require a particular kind of research and that can be resolved by compensation.

Lorsque je dis que le projet de loi C-6 a été conçu pour aider à résoudre ce genre de revendication — et cela se voit dans le projet de loi — nous pouvons faire appel à certains articles du projet de loi permettant d'aider le gouvernement du Canada et les Premières nations à régler ces problèmes. Je vais vous donner deux ou trois exemples. Premièrement, je vais parler des parties aux différends. Quand on examine le genre de différends que j'ai décrits, ce que l'on appelle des revendications particulières, les différends sont habituellement entre le Canada et les Premières nations. Il est rare, mais cela arrive parfois, que les provinces soient en cause.

Donc, le projet de loi C-6 se veut un instrument efficace entre le gouvernement fédéral et les Premières nations. Les provinces peuvent y participer mais, règle générale, ce ne serait pas le cas.

L'initiative fédérale qu'est le projet de loi C-6 établira la façon dont le gouvernement fédéral participera à ce genre de règlement de différends. Il ne peut lier les provinces sans leur consentement, ce qui caractérise la nature de ces revendications. Elles surviennent surtout entre le gouvernement fédéral et les Premières nations.

Je signale que la décision *Powley* porte sur les droits de chasse, tout comme dans l'affaire *Blais*, l'autre cause concernant les Métis au sujet de laquelle la Cour suprême a rendu une décision.

La chasse est essentiellement une compétence provinciale et il semblerait donc approprié que les gouvernements provinciaux aient un rôle central à jouer dans le processus qui sera mis au point pour régler ce genre de revendications.

Les parties sont soigneusement définies et les recours qui sont offerts grâce au projet de loi C-6 reflètent le type de revendications que vise ce projet de loi. Ces revendications concernent l'indemnisation pour perte.

Le tribunal ne peut qu'accorder un dédommagement pécuniaire. Ces revendications — et nous prévoyons que ce seront la majorité qui seront réglées par le processus de négociation facilité par la commission — peuvent être plus larges, et nous nous attendons à ce qu'elles incluent la récupération de terres perdues lorsque cela est possible, par exemple.

Cependant, le type de revendications et de règlements qui pourraient résulter du traitement d'une revendication concernant les droits autochtones seront probablement plus larges et n'exigeront peut-être pas autant de recours, mais peut-être une réconciliation ou des approches différentes ou un ensemble de recours différents.

En fait, le processus établi dans le projet de loi C-6 est, encore une fois, établi en fonction du type de revendications qui y sont décrites. Il s'agit d'un processus qui facilite le règlement des problèmes et la négociation à l'aide d'un tribunal décisionnel qui peut intervenir. Le processus convient aux revendications qui exigent un type particulier de recherche et qui peuvent être réglées à l'aide d'un dédommagement.

Those are three examples, and we could go through a few more showing how this bill is built with a number of features targeted towards a particular kind of claim.

I can also mention that the specific claims dispute resolution process is only one of a number of processes that have been developed to deal with disputes between Canada and First Nations. This is not the only way, other than courts, that Canada and First Nations have to deal with issues of concern to them.

As a couple of examples, the Office of Residential Schools Resolution sets out some processes to respond to claims from individuals, relating to the residential schools experience. That is a very different kind of issue, a very different kind of resolution process.

More and more as the major agreements come forward, the comprehensive claims agreements and the self-government agreements, those are sufficiently complex that they have built-in dispute resolution processes; processes designed exactly for the kinds of disputes that are likely to come up there. There are more and more examples of dispute resolution processes designed to match the kinds of claims and grievances and disputes that exist.

On the Aboriginal rights, there is quite a bit of history and experience in working with First Nations in the resolution of Aboriginal rights claims. This requires a very different resolution process than the kind available for specific claims. The federal government has two policies: the comprehensive land claims policy, and the inherent rights negotiation policy that helped to frame out the interaction between First Nations and the federal government in dealing with Aboriginal rights.

The focus of those policies is to negotiate agreements that set out the rights of the Aboriginal claimants that are related to ownership, use and management of land and resources, and practical arrangements for the exercise of self-government powers. Those negotiations are of a more political nature. They require the participation of the Aboriginal parties, the federal government, and equally important, the affected provincial and territorial governments. These are claims that could not be resolved by a tribunal or through an award of money.

Instead, they are directed towards political reconciliation and legislative change to provide for exercise of rights, guarantees of access to resources, participation in management and law making powers.

Just as Bill C-6, and the tribunal set out in it, would not provide a satisfactory mechanism to address the Aboriginal rights of First Nations, given the needs of the approach that I have just set out, it would not be an appropriate approach to address Métis Aboriginal rights.

Ce sont trois exemples, et nous pourrions vous en donner d'autres, indiquant comment ce projet de loi est assorti de diverses caractéristiques visant un type particulier de revendications.

Je peux également dire que le processus de règlement des différends concernant les revendications particulières n'est qu'un processus parmi d'autres qui ont été mis au point pour régler les différends entre le gouvernement du Canada et les Premières nations. Mis à part les tribunaux, ce processus n'est pas le seul recours que le Canada et les Premières nations peuvent utiliser pour régler les problèmes qui les concernent.

Quelques exemples: Résolution des questions des pensionnats indiens Canada établit certains processus visant à régler les revendications de particuliers concernant leur expérience dans les pensionnats. C'est là un problème très différent, et un processus de règlement lui aussi très différent.

Au fur et à mesure que les ententes majeures interviennent, les ententes sur les revendications globales et les ententes d'autonomie politique, notamment, sont suffisamment complexes pour que l'on y ait prévu des processus de règlement des différends; des processus conçus exactement pour le genre de différends qui sont susceptibles de se poser. Il y a de plus en plus d'exemples de processus de règlement des différends conçus pour être adaptés aux types de revendications, de griefs et de différends qui existent.

En ce qui concerne les droits ancestraux, on peut tirer beaucoup d'histoires et d'expériences des contacts avec les Premières nations pour le règlement des revendications touchant les droits ancestraux. Cela nécessite un processus de règlement très différent de celui qui est prévu pour les revendications particulières. Le gouvernement fédéral dispose de deux politiques: la politique des revendications territoriales globales et la politique sur la négociation des droits inhérents qui ont aidé à établir l'interaction entre les Premières nations et le gouvernement fédéral au sujet des droits ancestraux.

Ces deux politiques visent à négocier les ententes qui établissent les droits des demandeurs autochtones en ce qui a trait à la propriété, à l'utilisation et à la gestion des terres et des ressources, de même que des ententes pratiques pour l'exercice des pouvoirs d'autonomie politique. Ces négociations sont plus de nature politique. Elles nécessitent la participation des Autochtones, du gouvernement fédéral, et tout aussi important, des gouvernements territoriaux et provinciaux intéressés. Ce sont des revendications qui ne peuvent être réglées par un tribunal ou à l'aide d'un dédommagement pécuniaire.

Elles visent plutôt une réconciliation politique et l'adoption de changements législatifs prévoyant l'exercice de droits, des garanties d'accès aux ressources, la participation à la gestion et des pouvoirs d'établir des lois.

Tout comme le projet de loi C-6, et le tribunal qui en fait partie, ne constituerait pas un mécanisme satisfaisant pour régler les droits ancestraux des Premières nations, compte tenu des besoins de l'approche que je viens tout juste de décrire, cela ne constituerait pas une méthode appropriée pour régler les problèmes des droits ancestraux des Métis.

Just before I close, I would like to conclude with a couple of other considerations. One is that the dispute resolution process in Bill C-6 was developed with significant First Nations input. The Metis, who are a separate Aboriginal people with a different history and their own type of claims, were not involved in the years of work that have led up to this bill.

I should also mention workload. As the committee has observed, there is a large inventory of claims already in the system. First Nations and ourselves very much want to reduce the amount of time it takes to deal with these claims. We look to the Claims Resolution Centre to increase the efficiency of the process and the effectiveness so we can speed up settlements. Broadening its scope to include a very different kind of claim, which is not yet very well understood, and would be brought by a different Aboriginal people, would I think undermine the ability of the Claims Resolution Centre to deliver the results we are hoping to see from it.

#### [Translation]

I gave my presentation in English, but I will be pleased to hear questions in French if there are any.

#### [English]

I hope this has been helpful to the committee.

**Mr. Robert Winogron, Senior Counsel, Department of Indian Affairs and Northern Development:** I have nothing to add but I am available for questions, senator.

**Senator Austin:** I think we have already on the record established that in terms of the order of reference, a slightly amended Bill C-6 be referred back to Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples for the purpose of studying the impact on Bill C-6 of the recent Supreme Court decision recognizing the Metis people as a distinct Aboriginal nation. Those are our terms of reference, chair.

We have on the record from Mr. MacDonald and also from Ms. Stewart that there is no relationship between the *Powley* decision and Bill C-6. They deal with two very distinct communities, and as the chair put into the record, the definition of the applicable community is a First Nation under Bill C-6, which is the bill in front of us. Mr. Winogron, that is your view as well but perhaps you can put your opinion on the record.

**Mr. Winogron:** It is my view, not only are we dealing with different Aboriginal communities but different types of claims, fundamentally different types of claims, as Ms. Stewart has said. That is my view as well.

**Senator Stratton:** The other settlement mechanisms did not have the same ceiling or cap. In part of our discussions we have been trying to define the ceiling or cap imposed. We have an amendment coming forward with respect to that.

Avant de m'arrêter, j'aimerais conclure par quelques autres considérations. Par exemple, le processus de règlement des différends dans le projet de loi C-6 a été conçu grâce à une participation importante des Premières nations. Les Métis, qui sont un peuple autochtone distinct avec une histoire distincte et leur propre type de revendications, n'ont pas participé aux années de travail qui ont mené à l'adoption de ce projet de loi.

J'aimerais également vous parler de la charge de travail. Comme le comité l'a remarqué, il y a actuellement beaucoup de revendications dans le système. Les Premières nations et nous-mêmes souhaitons ardemment réduire le délai nécessaire pour régler ces revendications. Nous espérons que le Centre de règlement des revendications accroîtra l'efficacité et l'efficience du processus, de sorte que l'on puisse accélérer les règlements. Le fait d'élargir la portée de son mandat pour inclure un type très différent de revendication, qui n'est pas encore très bien comprise, et qui serait déposée par un peuple autochtone différent, à mon avis, viendrait miner la capacité du Centre de donner les résultats que nous attendons de lui.

#### [Français]

J'ai fait ma présentation en anglais, mais s'il y a des questions en français je serais contente de les recevoir.

#### [Traduction]

J'espère que ces quelques renseignements auront été utiles pour le comité.

**M. Robert Winogron, avocat-conseil principal, ministère des Affaires indiennes et du Nord:** Je n'ai rien à ajouter, mais je suis disposé à répondre aux questions, madame le sénateur.

**Le sénateur Austin:** Je crois que nous avons déjà établi qu'en ce qui concerne notre mandat, on devait retourner au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones le projet de loi C-6 dans le but d'étudier l'impact de la décision récente de la Cour suprême sur le projet de loi C-6, décision qui reconnaît le peuple métis comme une nation autochtone distincte. C'est là notre mandat, madame la présidente.

M. MacDonald et Mme Stewart l'ont dit officiellement, il n'existe aucun lien entre larrêt *Powley* et le projet de loi C-6. Les deux portent sur deux communautés très distinctes, et comme la présidente l'a consigné au compte rendu, la communauté dont il est question dans le projet de loi C-6 que nous étudions actuellement est une Première nation. Monsieur Winogron, c'est ce que vous pensez aussi, mais peut-être pourriez-vous donner votre opinion officielle.

**M. Winogron:** Je suis d'avis que non seulement nous traitons avec des communautés autochtones différentes, mais que nous devons régler des types différents de revendications, des revendications fondamentalement différentes, comme l'a dit Mme Stewart. C'est aussi mon opinion.

**Le sénateur Stratton:** Les autres mécanismes de règlement n'étaient pas assortis du même plafond ou de la même limite. Dans le cadre de nos discussions, nous avons tenté de définir le plafond ou cette limite imposée. Nous allons déposer un amendement à ce sujet.

In your view, does imposing caps limit the Charter guarantees for First Nations?

**Mr. Winogron:** In my view, it does not. As you know, this is an entirely voluntary process. The jurisdictional limit you are referring to is only a limit that applies to the tribunal of the body, not to the commission. Any size claim can be filed with the commission, as it can now with the department. This body will be dealing with any size claim when it is before the commission.

The commission has a number of tools to deal with them and to settle them. It is only when matters cannot be resolved, at that stage, that the claimant has the option of taking it, if it qualifies, to the tribunal. In my view, there are no legal or other obstacles.

**Senator Stratton:** The provisions of this bill are optional in that an Aboriginal community, or a band, can decide to bring itself under the provisions of the bill. That is to say, you can use the old system or the new system. If they opt into the parameters of Bill C-6, why then is there a cap?

**Ms. Stewart:** The jurisdictional limit has been included to ensure that the tribunal can operate within financial boundaries. As a new, decision-making institution, the tribunal needs to operate within a set of parameters. There has to be a budget identified. There has to be money identified so that the tribunal can in fact make decisions.

**Senator Stratton:** I accept that. It is clear in Bill C-6 that there is a cap on a claim. I think we took it from 5 to 7, and I stand to be corrected. There will then be a global budget annually for the settlement. That is my understanding of it.

On the other hand, you say there is no cap. Forgive me, but I just do not understand. If you decide to go into this and follow the guidelines of Bill C-6, there is a cap of \$7 million. However, you say on the other hand, "Well, there is not really such a cap." What is the answer?

**Ms. Stewart:** The answer is that, for negotiated settlements, there is no cap. The government and the First Nation can reach a settlement at whatever they feel is an appropriate level. There may be components that may include, for example, payment over a number of years or other arrangements.

In order to support those settlements, the government will be able to make arrangements to ensure that the money is in fact available to fulfill the commitments in those settlements.

When a claim moves to the tribunal, it moves outside the government's decision-making system. Thus, the authority has to be in place upfront for the tribunal. That is a budgetary decision to provide those resources.

À votre avis, le fait d'imposer une limite restreint-il l'application des garanties accordées aux Premières nations en vertu de la Charte?

**M. Winogron:** À mon avis, non. Comme vous le savez, c'est un processus entièrement volontaire. La limite de compétence à laquelle vous faites référence n'est qu'une limite qui s'applique au tribunal de l'organisme et non à la commission. N'importe quelle revendication, peu importe son envergure, peut être déposée auprès de la commission, comme on peut le faire auprès du ministère actuellement. Cet organisme examinera les revendications de toute envergure qui seront déposées devant la commission.

La commission dispose de divers outils pour examiner et régler ces revendications. Ce n'est que lorsque le problème ne peut être réglé, à cette étape, que le demandeur a le choix de soumettre sa revendication au tribunal, s'il y est admissible. À mon avis, il n'y a aucun obstacle juridique ou autre.

**Le sénateur Stratton:** Les dispositions de ce projet de loi sont optionnelles, en ce sens qu'une communauté autochtone, ou une bande, peut décider de s'assujettir aux dispositions du projet de loi. Cela veut dire que l'on peut utiliser l'ancien ou le nouveau système. Si on décide d'utiliser les paramètres du projet de loi C-6, pourquoi y a-t-il alors une limite?

**Mme Stewart:** La limite juridique a été incluse pour s'assurer que le tribunal peut fonctionner selon des paramètres financiers. En tant qu'institution nouvelle et décisionnelle, le tribunal doit fonctionner dans le cadre de certains paramètres. Il doit avoir un budget. Une somme doit être déterminée afin que le tribunal puisse prendre des décisions.

**Le sénateur Stratton:** J'en conviens. Il est clair dans le projet de loi C-6 qu'une limite a été imposée aux revendications. Je pense qu'on est passé de cinq à sept, corrigez-moi si j'ai tort. Il y aurait ensuite un budget global annuel pour le règlement des revendications. C'est ce que je comprends.

Par contre, vous dites qu'il n'y a pas de limite. Pardonnez-moi, mais je ne comprends tout simplement pas. Si vous décidez d'adopter ce mécanisme et de respecter les lignes directrices établies dans le projet de loi C-6, il y a une limite de 7 millions de dollars. Cependant, vous dites de l'autre côté: «Eh bien, il n'y a pas véritablement de telle limite». Que faut-il comprendre?

**Mme Stewart:** La réponse est que, pour les règlements négociés, il n'y a pas de limite. Le gouvernement et la Première nation peuvent en venir à une entente au niveau qu'ils jugent approprié. Il peut y avoir des composantes incluant, par exemple, le paiement sur un certain nombre d'années ou d'autres arrangements.

Pour appuyer ces règlements, le gouvernement sera capable de conclure des ententes pour s'assurer qu'il dispose, en fait, de l'argent nécessaire pour respecter les engagements pris dans ces ententes.

Lorsqu'une revendication est soumise au tribunal, elle échappe au processus décisionnel du gouvernement. Ainsi, le tribunal doit pouvoir intervenir immédiatement. C'est une décision budgétaire que de fournir ces ressources.

There are two different systems at play here. Because one works within the context of negotiation, obtaining mandates and voluntary decision making, it can be unconstrained. The other, because it delegates, defers or shifts decision-making outside the normal government processes, has to work within pre-determined limits.

**Senator Stratton:** If a group decides to take this route and goes to the tribunal, does it have to accept the cap?

**Ms. Stewart:** Yes, it does.

**Senator Stratton:** Why would they do that? Why would they not proceed under the old system where there is no defined cap? I do not see how you can coax people or groups to go before the tribunal with a cap of \$7 million, if they discover later, perhaps, that their claim is far beyond \$7 million and could well be \$10 or \$12 million. Would they then withdraw?

**Ms. Stewart:** That is a decision that each First Nation will have to make for itself in respect of each claim it is dealing with.

By the time a First Nation is faced with the decision about whether they would or would not want to go to the tribunal for an imposed settlement, studies would have been done so that both the First Nation and Canada can assess for themselves what they think the value of the claim settlement will be. There will have been negotiations to test out where the range of settlement might be. There may well have been some conciliation or facilitation activity ongoing.

The First Nation will not be entering into that decision process for itself without a solid information base.

The benefits to a First Nation and, perhaps, to the federal government of a tribunal decision at that time is that it gets the job done. If we are tangled up in negotiations and we are not able to move forward, sometimes it is helpful to have someone say, "I have taken an independent look and this is the answer." It just cuts through everything.

**Senator Stratton:** What I would like to do is reserve the right of recall. We have a fairly substantial list of witnesses that I would like to hear from. Perhaps, after that, if we have more questions, you could come back.

**Senator St. Germain:** Thank you, witnesses, for appearing this morning.

You clearly state that you do not see the *Powley* decision impacting at all on Bill C-6. If I see this situation correctly, I believe the decision adds a totally new dimension to Aboriginal issues in the country. Land claims were part of the attempts made by the Métis to settle and to establish themselves in the mid to late 1800s.

By virtue of the fact that they tried to assert their land claims, which they were not successful with, in most cases, is there not a possibility that they could attempt to assert themselves for land, resources and other areas of jurisdiction that by virtue of their

Il existe deux systèmes différents ici. Parce que l'un fonctionne dans le contexte de la négociation, de l'obtention de mandats et d'une décision volontaire, il peut être libre de toutes contraintes. L'autre doit être appliquée dans des limites prédéterminées parce qu'il délègue des pouvoirs, renvoie ou change des décisions qui ne relèvent plus des processus gouvernementaux habituels.

**Le sénateur Stratton:** Si un groupe décide d'emprunter cette avenue et de s'en remettre au tribunal, doit-il accepter la limite?

**Mme Stewart:** Oui.

**Le sénateur Stratton:** Pourquoi le ferait-il alors? Pourquoi ne pas procéder selon l'ancien système où il n'y a pas de limite définie? Je ne vois pas comment vous pouvez convaincre les gens ou des groupes de s'adresser à un tribunal qui a une limite de 7 millions de dollars, s'il découvre plus tard, peut-être, que leur revendication vaut plus de 7 millions de dollars et pourrait valoir 10 ou 12 millions de dollars. Se retireraient-ils alors?

**Mme Stewart:** C'est une décision que chaque Première nation devra prendre pour elle-même à l'égard de chaque revendication qu'elle examine.

Au moment où une Première nation devra décider si elle veut ou non s'adresser à un tribunal qui imposera un règlement, des études auront été faites au préalable de sorte que tant la Première nation que le gouvernement du Canada pourront évaluer ce qui constitue, à leur avis, la valeur future de la revendication. Il y aura eu des négociations à cet effet. Il pourrait y avoir aussi des activités de consultation ou de facilitation.

La Première nation ne prendra pas cette décision sans une base solide de renseignements.

L'avantage pour une Première nation, et peut-être pour le gouvernement fédéral, de la décision d'un tribunal à ce moment-là, c'est que le problème serait réglé. Si l'on est emmêlé dans des négociations et qu'il est impossible d'avancer, parfois il est utile que quelqu'un dise: «J'ai examiné la question de façon indépendante et voici la réponse». Ça arrête tout.

**Le sénateur Stratton:** J'aimerais me réservier le droit d'intervenir plus tard. La liste des témoins est assez longue, et j'aimerais leur poser des questions. Peut-être, après cela, si nous avons d'autres questions, vous pourriez revenir.

**Le sénateur St. Germain:** Merci à nos témoins d'être là ce matin.

Vous dites clairement qu'à votre avis, la décision *Powley* n'aura pas d'impact sur le projet de loi C-6. Si je comprends bien la situation, je crois que la décision ajoute une toute nouvelle dimension aux enjeux autochtones du pays. Les revendications territoriales ont fait partie des mesures prises par les Métis pour régler les différends et s'établir du milieu à la fin des années 1800.

Compte tenu du fait qu'ils ont tenté d'exercer leurs droits territoriaux, sans succès, dans la plupart des cas, n'y a-t-il pas une possibilité qu'ils puissent tenter d'exercer leurs droits concernant les terres, les ressources et d'autres domaines de compétence qui,

recognition now could impact some of the decisions being made under Bill C-6?

**Mr. Winogron:** Senator, I think the point you are raising is the same point that Senator Stratton raised earlier, that is, if there is a claim being made by a Metis group that deals with land or resources, perhaps there may be a potential for some conflict with the issues that the commissioner of the tribunal is dealing with in Bill C-6.

The way that this body is currently designed, it cannot deal with land or resource issues brought by Metis groups for the reasons I stated earlier.

Metis groups do not qualify as First Nations in the definition under Bill C-6, and claims based on Aboriginal rights or title are specifically excluded from consideration for this body.

Going a little further, if there is a claim that might in some way relate to or conflict with an issue that is being considered by this body, even though the claim cannot be considered by this body, I can say that the process that we designed in the bill is flexible enough to be able to hear about it, both at the commission stage and at the tribunal stage. There are specific provisions in the bill that allow the commission to hear from interested parties. If an issue has a direct bearing on the issue that the commission is dealing with or the tribunal is dealing with, then there is provision that they can hear about it. Even though, in my opinion, the potential for that kind of conflict is extremely remote, there is still provision that it can be factored in.

**Senator St. Germain:** How could you possibly sit there and say you do not know how the *Powley* decision will impact the overall outcome of dealing with Aboriginal issues, because it is an unknown at this time. It is something we have never had to deal with. It is not that I want to encumber or hinder the process for our First Nations in dealing with their specific claims, but this is such a new dimension for you to come here and try to satisfy the government's need or their perceived need that Bill C-6 be expedited.

I think that these particular claims could still continue to be dealt with in spite of Bill C-6 or with no Bill C-6, and under the present method, ensuring that Metis, for instance, have reserve lands in Alberta, distinct communities. Do you see a danger in proceeding, as remote as it might be?

**Ms. Stewart:** The impact of *Powley* as a decision is really in the area of Aboriginal rights. This bill does not deal with Aboriginal rights. To that extent, I think we are comfortable in saying that there is not an interaction.

maintenant qu'ils sont reconnus, pourraient avoir des répercussions sur certaines des décisions prises en vertu du projet de loi C-6?

**M. Winogron:** Sénateur, je crois que la question que vous soulevez est la même que celle qu'a soulevée le sénateur Stratton tout à l'heure, c'est-à-dire si un groupe métis présente une revendication qui porte sur des terres ou des ressources, peut-être y aura-t-il possibilité d'un certain conflit à cet égard que le commissaire du tribunal pourra régler en vertu du projet de loi C-6?

La façon dont cet organisme est actuellement conçu, c'est qu'il ne peut régler les problèmes de terres ou de ressources soulevés par des groupes métis pour les raisons que j'ai signalées tout à l'heure.

D'après la définition du projet de loi C-6, les groupes métis ne sont pas des Premières nations et les revendications fondées sur les droits ou les titres ancestraux sont spécifiquement exclues de l'examen par cette entité.

Poussons la chose un peu plus loin. Si une revendication qui risque d'une certaine façon d'avoir trait à un problème qui est actuellement examiné par l'organisme, ou qui entre en conflit avec cela, même si la revendication ne peut pas être examinée par cet organisme, je peux dire que le processus qui a été conçu dans le projet de loi est suffisamment souple pour permettre de l'entendre, tant à la commission qu'au tribunal. Le projet de loi renferme des dispositions spécifiques permettant à la commission d'entendre les parties intéressées. Si une question a des répercussions directes sur l'enjeu que la commission et le tribunal sont en train d'examiner, le projet de loi prévoit une disposition à cet effet. Même si, à mon avis, la possibilité d'un tel conflit est extrêmement éloignée, il y a toujours une disposition qui peut être invoquée.

**Le sénateur St. Germain:** Comment pouvez-vous venir nous dire que vous ne savez pas en quoi la décision *Powley* aura des répercussions sur le résultat global du règlement des revendications autochtones, parce que c'est une inconnue pour l'instant. C'est quelque chose dont on n'a jamais traité. Non pas que je veuille encombrer ou gêner le processus des Premières nations pour régler leurs revendications particulières, mais vous semblez avoir adopté une nouvelle croisade ici aujourd'hui pour répondre aux besoins ou prétendus besoins du gouvernement d'accélérer l'adoption du projet de loi C-6.

Je pense que ces revendications particulières pourraient quand même continuer d'être examinées en dépit du projet de loi C-6 ou sans le projet de loi C-6, et selon la méthode actuelle, on devrait s'assurer que les Métis, par exemple, ont des terres de réserve en Alberta, des communautés distinctes. Voulez-vous un danger, si éloigné soit-il, à procéder ainsi?

**Mme Stewart:** L'impact de l'arrêt *Powley* en tant que tel touche les droits ancestraux. Le projet de loi ne porte pas sur ces droits ancestraux. À cet égard, je pense que nous sommes à l'aise de dire qu'il n'y a pas d'interaction.

**Senator St. Germain:** Are you saying Aboriginal rights have no relationship to land rights or establishment of land bases?

**Ms. Stewart:** By no means. I am not saying that.

**Senator St. Germain:** I am not trying to trap you. This is new to me. We were just chased out where we were and that was it, and now the whole world changed. I am not trying to set traps. I am trying to get clarification. The worst thing that can happen in any settlement with First Nations is overlaps and what have you. I have always been consistent on that. I see the possibility, as remote as it is, that possible conflicts could arise. Why push something through at this stage if there is a process for dealing with specific claims now? Why exacerbate the situation? Why not just evaluate where we are with this new decision? It could possibly affect land claims and land base. That is the only reason I bring it up.

**Ms. Stewart:** There is a history of calling things "land claims" that tangles us up here. The kind of land claims referred to under section 35 are what *Powley* deals with, and they deal intimately with land and with resources and with the people's home base. Specific claims may deal with land but only a certain kind of land, and that is reserve land that has been set aside for Indians and managed on their behalf by the federal government. That is the aspect of land that specific claims can deal with. Just in common usage, people sometimes call them both land claims, but it is because of that difference — and it is a fundamental difference that relates to Aboriginal rights on the one hand and specific claims on the other — that I am comfortable in saying there is not going to be that kind of overlap. As Mr. Winogron has pointed out, if there is a point at which that needs to be looked at, this process contains a mechanism that will allow that to happen.

**Senator Carney:** I would like for all of us to address the issue before this committee today, which is the reference from the Senate saying that the bill, as amended, be not now read a third time but that it be referred back to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples for the purpose of studying the impact on Bill C-6 of the recent Supreme Court decision recognizing the Metis people as a distinct Aboriginal nation. We have now had witnesses who have told us that, in fact, the bill before us is not impacted by this decision, that this bill deals with First Nations, and that while we may not know what Metis is, we are told they are not First Nations.

This bill deals with First Nations. If Metis are not First Nations, then I think we can advise our Senate colleagues that

**Le sénateur St. Germain:** Êtes-vous en train de dire que les droits ancestraux n'ont rien à voir avec les droits territoriaux ou l'établissement de terres?

**Mme Stewart:** Absolument pas. Ce n'est pas ce que je dis.

**Le sénateur St. Germain:** Je n'essaie pas de vous piéger. C'est du nouveau pour moi. On nous a tout simplement chassés de nos terres, nous n'avions rien à dire, et maintenant le monde entier a changé. Je n'essaie pas de piéger qui que ce soit. Je veux obtenir des précisions. La pire chose qui puisse se produire dans un règlement avec les Premières nations, c'est qu'il y ait des dédoublements, notamment. J'ai toujours eu la même opinion à ce sujet. J'entrevois la possibilité, aussi éloignée soit-elle, de conflits. Pourquoi accélérer les choses à cette étape s'il existe un processus permettant de régler maintenant des revendications particulières? Pourquoi exacerber la situation? Pourquoi ne pas simplement déterminer où on en est dans cette nouvelle décision? Elle pourrait avoir des répercussions sur les revendications territoriales et les terres. C'est la seule raison pour laquelle je soulève la question.

**Mme Stewart:** On a toujours parlé de «revendications territoriales» et cela vient mélanger les cartes ici. Le genre de revendications territoriales dont il est fait état à l'article 35, c'est le genre de revendications qu'aborde l'arrêt *Powley* et elles portent particulièrement sur les terres et les ressources et les résidences des gens. Une revendication particulière peut porter sur une terre, mais seulement sur un type de terre, c'est-à-dire les terres de réserve prévues pour les Indiens et gérées en leur nom par le gouvernement fédéral. C'est ce genre de terres que les revendications territoriales peuvent régler. Tout comme dans l'usage courant, les gens parlent parfois de revendications territoriales, mais c'est à cause de cette différence — et c'est une différence fondamentale qui a trait aux droits ancestraux d'une part et aux revendications particulières d'autre part — que je suis à l'aise de dire qu'il n'y aura pas ce genre de dédoublement. Comme M. Winogron l'a fait remarquer, si on en vient à devoir examiner ce genre de problème, le processus renferme un mécanisme qui permettra de procéder à cet examen.

**Le sénateur Carney:** Je souhaite que nous ayons tous l'occasion d'aborder le problème qui nous a été soumis aujourd'hui, c'est-à-dire le renvoi du Sénat qui demande que le projet de loi, tel qu'amendé, ne soit pas lu pour une troisième fois. Le Sénat soumet de nouveau le projet de loi au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones pour qu'il analyse l'impact de l'arrêt récent de la Cour suprême sur le projet de loi C-6, arrêt qui reconnaît le peuple métis comme une nation autochtone distincte. Nous avons jusqu'à maintenant entendu des témoins qui nous ont dit qu'en fait, ce projet de loi n'est pas touché par cette décision, qu'il porte sur les Premières nations, et que même si nous ne savons pas ce qu'est un Métis, on nous dit que ce n'est pas une Première nation.

Ce projet de loi porte sur les Premières nations. Si les Métis ne sont pas une Première nation, je pense que nous pouvons

since this bill deals with First Nations and a process for dealing with First Nations, that we should proceed.

We are also told that this bill is not based on Aboriginal title. It is dealing with a specific land claim process. Since that is the focus of the bill, I think that we should consider advising the Senate, in terms of the need for First Nations to advance their land claim process, that we should proceed with this bill and direct the government to proceed with a similar type of commission or structure to deal with Metis rights as they emerge.

Given the time frame of this bill and given the work that has to be done with the provinces and the federal government and the Metis themselves on a process that satisfies them, and since this is an apples-and-oranges thing, to use a kitchen-type analogy, we should proceed with this bill since it deals with an entirely different group and an entirely different issue than that that the Senate refers to.

If you agree, I would move a motion saying that we have considered this issue and, in light of the evidence before us, we are recommending to the Senate that they proceed at third reading with this bill but direct the government to examine setting up a similar process for Metis as it emerges. I would like to make that motion, chair.

**Senator Austin:** I would like to second Senator Carney's motion. We will need the exact wording of the recommendation with respect to the Metis. I wonder if we could write out the specific motion?

I believe it comes to something along these lines, it is moved:

That Bill C-6 be reported to the Senate without amendment, but with the recommendation that the minister...

I am not exactly sure of Mr. Goodale's title in this respect.

**Ms. Stewart:** He would be the interlocutor.

**Senator Austin:** The minister is the interlocutor.

Is Mr. MacDonald still here?

**Ms. Stewart:** No, he is not.

**Senator Austin:** I believe the wording would continue as:

...the Federal Interlocutor for Metis and Non-Status Indians bring forward as soon as possible a proposal to deal in legislative terms with the *Powley* decision.

**Senator St. Germain:** Madam Chair —

**The Chairman:** Just a moment, please. Let us finish this first. Senator Carney, do you agree? You are the mover; do you agree with the wording?

informer nos collègues du Sénat que puisque le projet de loi porte sur les Premières nations et qu'il propose un processus permettant de régler leurs revendications, que nous devrions aller de l'avant.

On nous a dit également que ce projet de loi ne repose pas sur un titre autochtone. Il porte sur le processus spécifique de revendication territoriale. Puisque c'est l'objectif du projet de loi, je pense que nous devrions songer à informer le Sénat, et ceci pour que les Premières nations puissent faire progresser leur processus de revendications territoriales, que nous devrions adopter ce projet de loi et demander au gouvernement de créer ce genre de commission ou de structure permettant d'examiner les droits ancestraux au fur et à mesure qu'ils émergeront.

Compte tenu du délai prévu dans le projet de loi et du travail qui attend les provinces et le gouvernement fédéral et les Métis eux-mêmes pour mettre en place un processus convenable, tant qu'à comparer des pommes et des oranges, pour utiliser cette analogie culinaire, nous devrions adopter le projet de loi puisqu'il porte sur un groupe entièrement différent et sur une question entièrement différente de celle que nous a renvoyée le Sénat.

Si vous êtes d'accord, je propose une motion indiquant que nous avons examiné la question, et qu'à la lumière des témoignages que nous avons entendus, nous recommandons au Sénat de procéder à la troisième lecture du projet de loi, mais nous demandons au gouvernement d'examiner la possibilité d'établir un processus semblable pour les Métis, lorsque cela sera nécessaire. J'aimerais déposer cette motion, madame la présidente.

**Le sénateur Austin:** J'appuie la motion du sénateur Carney. Nous devrions avoir le libellé exact de la recommandation concernant les Métis. Je me demande si nous pourrions rédiger la motion comme telle?

Je crois que cela ressemble à ceci, il est proposé:

Que le projet de loi C-6 soit renvoyé au Sénat sans amendement, mais en recommandant que le ministre [...]

Je ne suis pas sûr exactement du titre de M. Goodale à cet égard.

**Mme Stewart:** Il est l'interlocuteur.

**Le sénateur Austin:** Le ministre est l'interlocuteur.

Est-ce que M. MacDonald est encore ici?

**Mme Stewart:** Non, il est parti.

**Le sénateur Austin:** Je crois que le libellé devrait se poursuivre ainsi:

[...] que l'interlocuteur fédéral des Métis et des Indiens non inscrits présente dans les meilleurs délais une proposition permettant d'examiner sur le plan législatif l'arrêt *Powley*.

**Le sénateur St. Germain:** Madame la présidente...

**La présidente:** Un instant s'il vous plaît. Finissons d'abord ça. Sénateur Carney, êtes-vous d'accord? Vous êtes l'auteure de la motion, en acceptez-vous le libellé?

**Senator Carney:** Could it be read back to me? We should all be clear what the wording is.

**Senator Gill:** I want to say something here.

**The Chairman:** Let us do the process.

**Senator Carney:** Could you wait until we have the motion before proceeding to discussion?

**Mr. Adam Thompson, Clerk of the Committee:** It is moved:

That Bill C-6 be reported to the Senate without amendment, but with the recommendation that the Federal Interlocutor for Metis and Non-Status Indians bring forward as soon as possible a proposal to deal in legislative terms with the *Powley* decision.

**Senator Austin:** We have reported the bill back with amendments; so add the words "further amendment."

**Senator St. Germain:** When Senator Gill gets the floor, Madam Chair, he should have the floor and you should not be going back to Senator Austin.

**The Chairman:** We were clarifying the motion. Senator Gill, I apologize.

[Translation]

**Senator Gill:** Madam Chair, I would like to know the ground rules in this committee. Do you set the rules as we go along, or do you follow ethical rules, for example, and listen to the people who want to speak? We still have one witness to hear. We submitted a complete witness list. That means that you're denying the right to speak to those people who want to appear in order to testify before the Aboriginal Affairs Committee. You're denying those people the right to speak, when we were supposed to have a few days to hear additional witnesses. Is that democracy in Canada?

I want to know what you and Senators Austin and Carney are relying on in order to impose a gag, to bulldoze the people who want to speak, here in the Native Peoples Hall, in the First Peoples Hall, in our country? What right are you assuming in order to do that?

[English]

**The Chairman:** Senator Gill, Senator Carney or any other senator may move a motion at any time within the committee. I am only following the proper procedure. We do have witnesses here. This is a motion, and it is up for discussion.

[Translation]

**Senator Gill:** You have no right to cut off people who want to speak in this forum. You can't stop them from speaking.

**Le sénateur Carney:** Est-ce qu'on pourrait me la relire? Il faut que tout le monde comprenne bien le libellé.

**Le sénateur Gill:** J'aimerais intervenir.

**La présidente:** Continuons.

**Le sénateur Carney:** Pourriez-vous attendre que la motion soit déposée avant de passer à la discussion?

**M. Adam Thompson, greffier du comité:** Il est proposé:

Que le projet de loi C-6 soit renvoyé au Sénat sans amendement, mais en recommandant que l'interlocuteur fédéral des Métis et des Indiens non inscrits présente dans les meilleurs délais une proposition visant à examiner, sur le plan législatif, l'arrêt *Powley*.

**Le sénateur Austin:** Nous avons fait rapport du projet de loi avec amendements, il faut ajouter les mots «avec d'autres amendements».

**Le sénateur St. Germain:** Lorsque le sénateur Gill obtient le droit de parole, madame la présidente, il doit pouvoir parler et on ne doit pas redonner la parole au sénateur Austin.

**La présidente:** Nous étions en train de préciser la motion. Sénateur Gill, je m'excuse.

[Français]

**Le sénateur Gill:** Madame la présidente, je voudrais connaître les règles du jeu de ce comité. Établissez-vous les règles à mesure que l'on avance ou suivez-vous des règles d'éthique, par exemple, écouter les gens qui veulent parler? Nous avons encore un témoin à entendre. Nous avons soumis une liste complète de témoins. Cela veut dire que vous refusez le droit de parole à ces gens qui veulent se présenter pour témoigner devant le Comité des affaires autochtones. Vous refusez le droit de parole à ces gens alors que nous devions avoir quelques jours pour écouter des témoins additionnels. C'est cela la démocratie au Canada?

Je veux savoir sur quoi vous basez-vous ainsi que les sénateurs Austin et Carney pour mettre un bâillon, passer le bulldozer aux gens qui veulent parler, ici, dans la salle des Autochtones, dans la salle des Premières nations, dans notre pays? Quel droit vous arrogez-vous pour faire cela?

[Traduction]

**La présidente:** Le sénateur Gill, le sénateur Carney ou n'importe quel autre sénateur peuvent déposer une motion à quelque moment que ce soit au comité. Je ne fais que respecter la procédure établie. Nous avons des témoins. Il s'agit d'une motion qui est soumise à la discussion.

[Français]

**Le sénateur Gill:** Vous n'avez pas le droit de couper la parole aux gens qui veulent parler dans cette tribune. Vous ne pouvez pas les arrêter de parler.

## [English]

**The Chairman:** At this moment we are dealing with a motion. We are not refusing anyone at this time. The presentations will carry on. In the meantime, we are discussing the motion.

**Senator St. Germain:** Senator Gill has put forward a logical case in regard to the fact that we have not heard all of the witnesses. In a case of this nature, where there is so much grey area in dealing with the Metis file, the least we could do is to call Minister Goodale to testify before this committee to clarify the situation.

In as much as I am respectful of what these two people have stated in regard to the way they see this particular issue evolving, it is premature to move a motion at this time when we have not heard all the witnesses. Someone like Minister Goodale, who will be the interlocutor of this particular file, should at least be called before the committee to give evidence on something as important as this is at this time.

A landmark decision has come down from the Supreme Court that may have — and it may be a remote possibility — implications or conflict, as Mr. Winogron has pointed out. Why are we rushing this? I realize Senator Austin has been given a mandate to move this thing along for the government, but times have changed.

**The Chairman:** Are you recommending that the motion stand until we have heard further witnesses?

**Senator St. Germain:** I so move.

**Senator Stratton:** I would second that. We are having a discussion.

If the chair would read the mandate carefully, as the wording is explicit.

**The Chairman:** The wording reads as follows:

That the bill as amended be not now read a third time but that it be referred back to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples for the purpose of studying the impact on Bill C-6 of the recent Supreme Court decision recognizing the Metis people as a distinct Aboriginal nation.

**Senator Stratton:** If you are to study the impact of Bill C-6, or anything, you should not hear from two witnesses in support of the government's position and then move a motion to report. We have a list of 17 potential witnesses to appear before this committee. We have not yet heard one shred of evidence from a representative of the other side. It behoves us, if we are to study this bill, as the Senate does well, then we must do exactly that and hear from the other side. Surely to goodness that is what we are here for. What is the rush? We were given until October 7 to report. Are we jumping off a cliff? What is the purpose of doing this? We are not doing our job if we fail to do this.

## [Traduction]

**La présidente:** Pour l'instant, nous examinons une motion. Nous ne refusons à personne le droit d'intervenir. Les présentations vont se poursuivre. Entre-temps, nous discutons de la motion.

**Le sénateur St. Germain:** Le sénateur Gill a été logique en disant que nous n'avons pas entendu tous les témoins. Dans un cas de ce genre, dans un cas où le dossier métis contient tellement de zones grises, le moins que nous puissions faire serait de demander au ministre Goodale de comparaître devant le comité pour clarifier la situation.

Bien que je respecte l'opinion de ces deux personnes sur l'évolution du processus particulier, il est prématuré de déposer une motion avant d'avoir entendu tous les témoins. Le ministre Goodale, par exemple, qui sera l'interlocuteur pour ce dossier-là, devrait au moins être convoqué au comité pour témoigner au sujet de quelque chose d'aussi important que cela pour l'instant.

La Cour suprême a rendu une décision qui fait autorité et qui pourrait avoir — même si cela est une possibilité éloignée — des répercussions ou provoquer des conflits, comme M. Winogron l'a signalé. Pourquoi est-ce que l'on se dépêche? Je suis conscient que le sénateur Austin a eu le mandat du gouvernement d'accélérer l'adoption du projet de loi, mais les choses ont changé.

**La présidente:** Est-ce que vous recommandez que la motion soit réservée tant que nous n'aurons pas entendu d'autres témoins?

**Le sénateur St. Germain:** C'est ce que je propose.

**Le sénateur Stratton:** J'appuie. Nous sommes en train d'avoir une discussion.

Est-ce que la présidente voudrait bien lire le mandat, dont le libellé est explicite.

**La présidente:** Le mandat se lit comme suit:

Que le projet de loi tel qu'amendé ne soit pas lu en troisième lecture mais qu'il soit plutôt renvoyé de nouveau au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones dans le but d'étudier l'impact de la décision récente de la Cour suprême sur le projet de loi C-6, décision qui reconnaît le peuple métis comme une nation autochtone distincte.

**Le sénateur Stratton:** Si l'on doit examiner l'impact du projet de loi C-6, entre autres, on ne devrait pas entendre deux témoins qui viennent appuyer la position du gouvernement et ensuite déposer une motion visant à faire rapport. Nous avons une liste de 17 témoins qui pourraient comparaître devant le comité. Nous n'avons pas encore entendu un seul témoignage d'un représentant de l'autre partie. C'est notre devoir de le faire. Si nous devons examiner ce projet de loi, comme le Sénat le fait bien, nous devons faire exactement cela, entendre l'autre partie. C'est certainement pour cela que nous sommes ici. Pourquoi nous dépecher? On nous a donné jusqu'au 7 octobre pour faire rapport. Est-ce qu'on est en train de sauter dans le vide? Pourquoi agissons-nous ainsi? Nous ne faisons pas notre travail si nous n'entendons pas d'autres témoins.

**Senator Carney:** I object to that statement, colleague. I have the right to make this motion, and Senator Austin has the right to second this motion and have it discussed. You have made your comments, but I do not think that you should make them in a derogatory way about a motion presented by a colleague.

**Senator Austin:** Honourable senators, I wish to make clear the reason why I supported Senator Carney's motion. We have heard from three witnesses and each of them has told us what we already know, and that is that the *Powley* case has nothing whatever to do with Bill C-6.

We were asked to deal with the relationship of Bill C-6 to the Supreme Court decision in the *Powley* case. The evidence is patently clear that there is no relationship between the two. All of us know that. We all know that the reference was sent here to define that one issue and that one issue only.

The Senate has other work to do. The senators at this committee have other work to do. I am totally sympathetic to the Metis people. I was part of the Senate and House committee that established the Metis people as an Aboriginal people. I supported that work very strongly. I support very strongly the evolution of the definition of the Metis people and the rights of the Metis people. However, this is not the place in which to have that dialogue.

I think Senator Carney had a very good suggestion in urging the interlocutor to come forward to define for us the government thinking with respect to the standing and status of the Metis people. That is not something for us to do in this committee in relation to Bill C-6.

With the greatest respect to all my colleagues, all the issues of Bill C-6, whether caps or compensation levels or consultation, were thoroughly canvassed in this committee. None of the issues in Bill C-6 were referred to this committee for further review. The proper place to review those issues is on third reading. If senators have amendments to make on third reading, that is where we should debate Bill C-6.

Bill C-6 does not belong back in this committee. Therefore, I believe Senator Carney is quite right in moving her amendment and for those reasons I support it.

[Translation]

**Senator Gill:** Madam Chair, Senator Austin says he's satisfied with the arguments and comments he's received to date. I would like to give him some information.

There are hundreds of special claims in the country; approximately 15 or 16 are special claims from Ontario. I would like someone to deny this if it's not true. The Government of Ontario is involved in negotiating some 12 of those specific claims. Can you contradict me on that?

**Le sénateur Carney:** Je m'oppose à cette déclaration, cher collègue. J'ai le droit de déposer cette motion, et le sénateur Austin a le droit d'appuyer cette motion et de la discuter. Vous avez fait vos commentaires, et je ne pense pas que vous devriez dire quoi que ce soit de nature à discréditer une motion présentée par un collègue.

**Le sénateur Austin:** Honorable sénateurs, je tiens à préciser la raison pour laquelle j'ai appuyé la motion du sénateur Carney. Nous avons entendu trois témoins et chacun d'eux nous a dit ce que nous savons déjà, c'est-à-dire que l'arrêt *Powley* n'a rien à voir avec le projet de loi C-6.

On nous a demandé d'examiner le lien entre le projet de loi C-6 et la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Powley*. La preuve est on ne peut plus claire: il n'y a pas de lien entre les deux. Nous le savons tous. Nous savons tous que l'on nous a renvoyé le projet de loi pour définir cette question et cette seule question.

Le Sénat a autre chose à faire. Les membres de ce comité ont d'autre travail à faire. Je suis tout à fait sympathique à la cause du peuple métis. Je faisais partie du comité mixte qui a déterminé que le peuple métis est un peuple autochtone. J'étais tout à fait d'accord avec ce comité. Je suis tout à fait d'accord avec l'évolution de la définition de peuple métis et des droits de ce peuple. Cependant, ce n'est pas l'endroit où avoir ce dialogue.

Je pense que le sénateur Carney a fait une très bonne suggestion en demandant à l'interlocuteur de nous préciser la conception du gouvernement sur le statut du peuple métis. Ce n'est pas à nous, au comité, de le faire en regard du projet de loi C-6.

Avec le plus grand respect que je dois à tous mes collègues, toutes les questions du projet de loi C-6, que ce soit la limite ou les niveaux d'indemnisation ou les consultations, ont été soigneusement étudiées par le comité. Aucun de ces enjeux n'a été renvoyé à notre comité pour examen plus détaillé. Le moment approprié pour le faire est lors de la troisième lecture. Si les sénateurs ont des amendements à faire en troisième lecture, c'est à ce moment-là que nous devrions débattre du projet de loi C-6.

Le projet de loi C-6 ne doit pas être à nouveau renvoyé au comité. Par conséquent, je crois que le sénateur Carney a tout à fait raison de déposer son amendement et pour ces raisons, je l'appuie.

[Français]

**Le sénateur Gill:** Madame la présidente, le sénateur Austin dit qu'il est satisfait des argumentations et des commentaires qu'il a reçus jusqu'à maintenant. J'aimerais lui donner certaines informations.

Il y a quelques centaines de revendications particulières au pays: environ quinze ou seize sont des revendications particulières de l'Ontario. Je voudrais qu'on nie cette chose si ce n'est pas vrai. Le gouvernement de l'Ontario est impliqué dans les négociations d'environ une douzaine de ces revendications particulières. Pouvez-vous me contredire là-dessus?

In Quebec, most of the specific claims have arisen over municipal or provincial territories, not on reserves, as you mentioned, not on reserve lands.

These are specific claims that people are making because they think that the lands belong or always belonged to them. I can provide you with evidence, if you wish.

Now it's being said that everything has been resolved. We can move into action on Bill C-6. Have you heard those comments? Do you know many specific claims there are in the provinces involved? Do you know how many specific claims there are in which there is an overlap in Quebec and elsewhere in the country? If everything has been resolved, you must have that knowledge as well. I imagine the Department of Indian Affairs has the answer. Do the senators at this table have that information? If everything has been resolved, we must know everything on the subject.

*[English]*

**The Chairman:** Ms. Stewart, would you like to respond?

**Ms. Stewart:** Thank you, yes. Indeed, there are a number of specific claim negotiations that involve provinces. Notably, in our past, the negotiation of settlements to treaty land entitlements in the Prairies has required provincial involvement. That is not how most of the claims are addressed. Indeed, in Quebec and elsewhere through the country, when claims relate to land, that land is not always currently part of a reserve. Indeed, many of the land-related specific claims deal with land that used to be part of reserves. First Nations feel they have lost those lands improperly. Almost by definition, this refers to land that is not now part of reserves but used to be part of reserves. The claim is that the legal procedure required for removing land from reserves was not done properly.

Senator, you are quite right. Many of the claims in Quebec — and elsewhere; this is not exclusively in Quebec — involve land that is not part of reserves now but was part of reserves. The whole core of the claim is how the change happened.

*[Translation]*

**Senator Gill:** Madam, I can conclude that, although the judgment on the Metis concerns the Metis and not Aboriginal rights, we can say that the same is true in the case of the Indians. Hunting and fishing are often done on lands, normally lands under provincial jurisdiction, and you have to deal with the province or the municipality. How can you say that the judgment on the Metis has no impact on the present specific claim? We do not know. Why could we not have witnesses who could tell us that

Au Québec, la plupart des revendications particulières ont lieu sur des territoires municipaux ou provinciaux, pas dans les réserves, comme vous l'avez mentionné, pas dans des territoires réservés.

Ce sont des réclamations particulières que les gens font parce qu'ils pensent que les territoires leur appartiennent et leur ont toujours appartenu. Je peux vous apporter des preuves, si vous en voulez.

Maintenant on dit que tout est réglé. On peut passer à l'action pour le projet de loi C-6. Avez-vous entendu ces commentaires? Savez-vous combien il y a de revendications particulières dans lesquelles les provinces sont impliquées? Savez-vous combien il y a de revendications particulières dans lesquelles il y a un chevauchement au Québec et ailleurs au pays? Si tout est réglé, alors vous devez savoir ces informations aussi. J'imagine que le ministère des Affaires indiennes a la réponse. Les sénateurs à cette table ont-ils cette information? Si tout est réglé, nous devons tout savoir à ce sujet.

*[Traduction]*

**La présidente:** Madame Stewart, aimeriez-vous répondre?

**Mme Stewart:** Oui, merci. En fait, il y a quelques négociations sur des revendications particulières qui impliquent les provinces. Par exemple, la négociation des règlements concernant les droits ancestraux dans les Prairies a nécessité la participation d'un gouvernement provincial. Ce n'est pas de cette façon que la plupart des revendications sont abordées. En fait, au Québec et ailleurs au pays, lorsque les revendications portent sur les terres, ces terres ne font pas toujours partie d'une réserve. En fait, nombre des revendications spécifiques aux terres portent sur les terres qui, autrefois, faisaient partie des réserves. Les Premières nations estiment qu'elles n'auraient pas dû perdre ces terres. Presque par définition, cela renvoie aux terres qui ne font pas actuellement partie des réserves mais qui en avaient déjà fait partie. La revendication dénonce la procédure juridique inappropriée utilisée pour soustraire des terres à des réserves.

Sénateur, vous avez tout à fait raison. Nombre des revendications au Québec — et ailleurs, ce n'est pas exclusivement au Québec — concernent des terres qui ne font pas partie des réserves actuellement mais qui en ont déjà fait partie. Le cœur même de la revendication est la façon de voir comment le changement s'est opéré.

*[Français]*

**Le sénateur Gill:** Je peux conclure, madame, que même si le jugement sur les Métis, concerne les Métis et ne concerne pas les droits aboriginaux. Nous pouvons dire que dans le cas des Indiens, c'est la même chose. La chasse et la pêche se trouvent souvent sur des territoires, normalement des territoires de juridiction provinciale, et vous avez à transiger avec la province ou la municipalité. Comment pouvez-vous dire que le jugement sur les Métis n'a pas d'incidence sur la revendication particulière

the judgment definitely has no impact because of jurisdictions, history and what currently concerns the Indians?

The provinces are demanding jurisdiction. I am an Indian, I go to school, I am under provincial jurisdiction; I am an Indian, so I am under federal jurisdiction. We know moreover that there are always overlapping jurisdictions. There are Indian Affairs offices that handle that.

[English]

**Mr. Winogron:** Senator Gill, I think the point about provincial participation was that the majority of claims currently do not require provincial participation, but it should be clear that Bill C-6 provides for provincial participation where it is necessary and where the province agrees to participate. This process envisions that. It is not a question of provinces not being able to participate. That is the first point.

Second, the reason the *Powley* decision does not affect this bill is very much a question of definition. *Powley* deals with an Aboriginal right. That is the nature of the right that it deals with. By definition, this bill specifically excludes a claim based on that type of right. That is why we are confident in saying it has no effect.

Honourable senators might recall that I was counsel for Canada on the joint task force when we discussed this bill over a number of years. During our discussions, we considered what type of claims should be considered by this new body. It was agreed fairly early on that claims based on Aboriginal title and Aboriginal rights should not be addressed by this body.

All the participants to the joint task force agreed that, because of the nature of that type of claim, because of the extraordinary amount of effort that it takes to establish what an Aboriginal right is — and we then had in mind the *Delgamuukw* decision which had something like 60,000 pages of transcript at the trial level — and because of the dimensions of that type of case, it was fairly easy to agree at that point that this body should not deal with that type of case. We have a backlog and an inventory of these particular kinds of cases. If we were to add the new caseload on top of that, it would not be an efficient process. We were able to agree early on that this is not the kind of claim that this particular body should deal with.

**Senator Tkachuk:** I disagree with a couple of points that were raised by the mover and seconder. It is obvious that the Senate thought there was question about the ramifications of the recent policy decision on Bill C-6 because they asked us to study it. It would be unusual for the committee to merely call two witnesses from the department and then make a decision. As a senator and member of this committee, I am not comfortable with reporting

actuelle? Vous ne le savez pas. Pourquoi ne pourrait-on pas avoir des témoins qui nous diraient, d'une façon certaine, que le jugement n'a pas d'incidence, à cause des juridictions, de l'histoire et ce qui concerne actuellement les Indiens?

Les provinces réclament des juridictions. Je suis un Indien, je vais à l'école, je suis sous la juridiction provinciale; je suis un Indien, donc je suis sous la juridiction fédérale. Vous savez, d'ailleurs, qu'il y a toujours chevauchement de juridictions. Il y a des bureaux aux Affaires indiennes qui s'en occupent.

[Traduction]

**M. Winogron:** Sénateur Gill, je crois que la question de la participation provinciale est que la majorité des revendications actuelles ne nécessitent pas la participation de la province, mais il est clair que le projet de loi C-6 prévoit la participation d'un gouvernement provincial si nécessaire et si la province accepte. C'est prévu dans le processus. Ce n'est pas que les provinces ne peuvent pas participer. Ça, c'est le premier point.

Deuxièmement, la raison pour laquelle l'arrêt *Powley* n'a pas de répercussions sur ce projet de loi est en grande partie une question de définition. L'arrêt *Powley* porte sur un droit ancestral. C'est la nature du droit qui est en cause. Par définition, ce projet de loi exclut spécifiquement une revendication fondée sur ce type de droit. C'est pourquoi nous croyons que l'on peut dire que l'arrêt n'a aucune répercussion.

Les honorables sénateurs se souviendront peut-être que j'étais avocat pour le gouvernement du Canada et membre du groupe de travail mixte lorsque nous avons discuté de ce projet de loi pendant plusieurs années. Dans nos discussions, nous avons examiné le type de revendications qui devraient être examinées par ce nouvel organisme. Il a été convenu très tôt que les revendications fondées sur les titres et les droits ancestraux ne devraient pas être confiées à cet organisme.

Tous les participants au groupe de travail mixte ont reconnu qu'en raison de la nature de ces revendications, en raison des efforts extraordinaires que cela nécessite pour établir ce qu'est un droit ancestral — et nous avions alors en tête la décision *Delgamuukw* qui comptait quelque 60 000 pages de transcription au niveau de la première instance — et en raison des dimensions de ce genre de cause, il était assez facile de convenir à ce moment-là que cet organisme ne devrait pas examiner ce genre de revendication. Nous avons un arrière et un registre de ces revendications particulières. Si nous devions y ajouter les nouvelles causes, le processus ne serait pas efficace. Nous avons pu nous entendre dès le départ pour dire que ce n'est pas le genre de revendication que cet organisme en particulier devrait examiner.

**Le sénateur Tkachuk:** Je ne suis pas d'accord sur quelques points qui ont été soulevés par l'auteure de la motion et la personne qui l'a appuyée. Il est évident que le Sénat pensait que l'on s'interrogeait sur les ramifications de la récente décision politique concernant le projet de loi C-6 parce qu'on nous a demandé de l'examiner. Ce ne serait pas normal que le comité convoque deux témoins du ministère et prenne ensuite une

to the house that we have studied the issue; that we have done what was asked of us; that we listened to three officials from government departments; and that we are done.

Madam Chair, I am not sure whether you were aware of this but at 10:30 a.m. the opposition has been called to a special caucus meeting. It will be difficult, therefore, for us to continue this debate and I would like to deal with this issue at the next meeting. I move adjournment of this meeting.

**The Chairman:** We already have a motion on the board.

**Senator Tkachuk:** There is no debate on an adjournment motion — you vote and you are gone. I am asking that we deal with this when all of us are able to be present.

**Senator Austin:** I have a point of order. We have a witness who has come here for this meeting. I was not aware of the 10:30 agenda today or I would have been happy to accommodate. I wonder whether one person from the opposition could stay to hear the evidence of Mr. Chartrand?

**Senator Tkachuk:** The adjournment is not a debatable motion.

**The Chairman:** Is there a question? Honourable senators, is it agreed that we adjourn?

**Some Hon. Senators:** Yes.

**The Chairman:** All those in favour? All those against?

Carried, with our apologies to Mr. Chartrand.

The committee adjourned.

décision. En tant que sénateur et membre de ce comité, je ne suis pas à l'aise de faire rapport à la Chambre pour dire que nous avons étudié la question, que nous avons fait ce qu'on nous a demandé, que nous avons entendu trois représentants du gouvernement et que nous avons terminé notre travail.

Madame la présidente, je ne sais pas si vous le savez, mais à 10 h 30, l'opposition a été convoquée à une réunion spéciale du caucus. Il nous sera donc difficile de poursuivre le débat et j'aimerais que nous étudions cette question lors de la prochaine réunion. Je propose l'ajournement de la présente réunion.

**La présidente:** Nous avons déjà une motion en cours.

**Le sénateur Tkachuk:** Il n'y a pas de débat sur une motion d'ajournement — on vote et on s'en va. Je demande que nous examinions cette question lorsque nous pourrons tous être présents.

**Le sénateur Austin:** J'aimerais faire un rappel au Règlement. Nous avons un témoin qui est venu ici pour cette réunion. Je n'étais pas au courant de l'ordre du jour à 10 h 30 aujourd'hui. Sinon, j'aurais fait le nécessaire. Je me demande si une personne de l'opposition pourrait rester pour entendre le témoignage de M. Chartrand?

**Le sénateur Tkachuk:** La motion d'ajournement n'est pas une motion discutable.

**La présidente:** Quelqu'un s'y oppose-t-il? Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord pour que nous nous ajournions?

**Des voix:** Oui.

**La présidente:** Ceux qui sont pour? Contre?

La motion est adoptée, avec mes excuses à M. Chartrand.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

#### WITNESSES

*From the Federal Interlocutor for Metis and Non-status Indians:*

Mr. Allan MacDonald, Director.

*From the Department of Indian Affairs and Northern Development:*

Ms. Audrey Stewart, Director General, Specific Claims;

Mr. Robert Winogron, Senior Counsel.

#### TÉMOINS

*De l'interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits:*

M. Allan MacDonald, directeur.

*Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien:*

Mme Audrey Stewart, directrice générale, Revendications particulières;

M. Robert Winogron, avocat-conseil, principal.



Available from:

Communication Canada – Canadian Government Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

En vente:

Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Aboriginal Peoples

*Chair:*

The Honourable THELMA J. CHALIFOUX

---

Wednesday, October 1, 2003

**Issue No. 21**

**Second meeting on:**

Bill C-6, An Act to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims to provide for the filing, negotiation and resolution of specific claims and to make related amendments to other Acts

---

**WITNESS:**  
(See back cover)

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Peuples autochtones

*Présidente:*

L'honorable THELMA J. CHALIFOUX

---

Le mercredi 1<sup>er</sup> octobre 2003

**Fascicule n° 21**

**Deuxième réunion concernant:**

Le projet de loi C-6, Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence

---

**TÉMOIN:**  
(Voir à l'endos)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Thelma J. Chalifoux, *Chair*

The Honourable Janis G. Johnson, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Léger
Austin, P.C.	* Lynch-Staunton
Carney, P.C.	(or Kinsella)
* Carstairs, P.C., (or Robichaud, P.C.)	Pearson
Chaput	Sibbenton
Christensen	Stratton
Gill	Tkachuk

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES

*Présidente:* L'honorable Thelma J. Chalifoux

*Vice-présidente:* L'honorable Janis G. Johnson  
et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Léger
Austin, c.p.	* Lynch-Staunton
Carney, c.p.	(ou Kinsella)
* Carstairs, c.p., (ou Robichaud, c.p.)	Pearson
Chaput	Sibbenton
Christensen	Stratton
Gill	Tkachuk

### \**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

### *Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Johnson substituted for that of the Honourable Senator Forrestall (*September 26, 2003*).

The name of the Honourable Senator Andreychuk substituted for that of the Honourable Senator Johnson (*September 30, 2003*).

### \**Membres d'office*

(Quorum 4)

### *Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Johnson substitué à celui de l'honorable sénateur Forrestall (*le 26 septembre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Andreychuk substitué à celui de l'honorable sénateur Johnson (*le 30 septembre 2003*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, October 1, 2003  
(35)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day, at 6:22 p.m. in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Thelma J. Chalifoux.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Austin P.C., Carney, P.C., Chalifoux, Chaput, Gill, Léger and Stratton (8).

*Other senators present:* The Honourable Senators Beaudoin, St. Germain, P.C. and Watt (3).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Mary Hurley, Research Officer

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, September 25, 2003, the committee proceeded to examine Bill C-6, to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims to provide for the filing, negotiation and resolution of specific claims and to make related amendments to other acts.

**WITNESS:**

*As an individual:*

Professor Larry Chartrand, Faculty of Law, University of Ottawa.

Mr. Chartrand made a presentation and answered questions.  
At 7:40 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

*Le greffier du comité,*

Adam Thompson

*Clerk of the Committee*

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mercredi 1<sup>er</sup> octobre 2003  
(35)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 22, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Thelma J. Chalifoux (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Austin, c.p., Carney, c.p., Chalifoux, Chaput, Gill, Léger et Stratton (8).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin, St. Germain, c.p. et Watt (3).

*Était présente:* De la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du parlement: Mary Hurley, attachée de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 25 septembre 2003, le comité poursuit son examen du projet de loi C-6, Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des Premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence.

**TÉMOIN:**

*À titre personnel:*

M. Larry Chartrand, professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa.

M. Chartrand fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 19 h 40, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, October 1, 2003

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred Bill C-6, to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims to provide for the filing, negotiation and resolution of specific claims and to make related amendments to other acts, met this day at 6:22 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Thelma J. Chalifoux (Chairman)** in the Chair.

[English]

**The Chairman:** Honourable senators, this evening we will continue our examination of Bill C-6 and any impact that the Supreme Court decision in *R. v. Powley* may have on it.

I wish to again remind honourable senators of the terms of the motion adopted by the Senate: That the bill as amended be not now read a third time but that it be referred back to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples for the purpose of studying the impact on Bill C-6 of the recent Supreme Court decision recognizing the Metis people as a distinct Aboriginal nation.

It is that question, and that question alone, with which we have been seized. Before we hear from our witness, I would like to address something that occurred at yesterday's meeting.

After hearing testimony from two witnesses, the Honourable Senator Carney moved a motion that the bill be reported back to the Senate without further amendment. As a member of this committee, she has every right to move such a motion. However, during the debate on that motion, a motion to adjourn was adopted, effectively ending the debate. While any member of the committee may choose to move such a motion again, we have scheduled additional witnesses to appear on this issue and so I would recommend that we reserve judgment until we have concluded hearing from all witnesses as of next Tuesday morning.

I will now invite our next witness, Professor Chartrand, to begin his presentation.

**Professor Larry Chartrand, Faculty of Law, University of Ottawa:** Honourable senators, I will make a presentation on the impact of the *Powley* decision on Bill C-6. I was here yesterday so I know that honourable senators are well briefed on the *Powley* decision. I will not go into the findings of the court in *Powley* but I will speak to the impact that the decision has had on this bill.

On the surface, of course, *Powley* does not have a direct impact. Another witness also mentioned that. *Powley* dealt with Aboriginal rights while Bill C-6 deals with specific claims and expressly excludes consideration of Aboriginal rights.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 1<sup>er</sup> octobre 2003

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, auquel a été renvoyé le projet de loi C-6, Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des Premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 18 h 22 pour en faire l'examen.

**Le sénateur Thelma J. Chalifoux (présidente)** occupe le fauteuil.

[Traduction]

**La présidente:** Honorable sénateurs, ce soir nous allons poursuivre l'examen du projet de loi C-6 et de toutes les conséquences que peut avoir sur lui la décision de la Cour suprême dans l'affaire *R. c. Powley*.

J'aimerais rappeler aux honorables sénateurs les termes de la motion adoptée par le Sénat: Que le projet de loi tel qu'il a été modifié ne soit pas maintenant lu pour une troisième fois, mais qu'il soit de nouveau renvoyé au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones afin que celui-ci étudie les répercussions de la récente décision de la Cour suprême reconnaissant au peuple métis le statut de nation autochtone distincte.

Nous avons été saisis de cette question et de cette question seulement. Avant de donner la parole à nos témoins, je voudrais mentionner un événement qui s'est passé lors de la séance d'hier.

Après avoir écouté deux témoignages, l'honorable sénateur Carney a proposé une motion visant à renvoyer de nouveau le projet de loi au Sénat sans amendement. En sa qualité de membre de notre comité, elle a pleinement le droit de proposer une telle motion. Toutefois, durant le débat sur sa motion, une autre motion portant que le comité s'ajourne a été adoptée, mettant ainsi fin au débat. N'importe quel membre du comité est libre de présenter de nouveau une telle motion. Cela dit, nous avons prévu la comparaison de témoins supplémentaires sur cette question, je recommanderais que nous réservions notre jugement jusqu'à la fin des audiences de tous les témoins, mardi matin prochain.

J'invite maintenant notre prochain témoin, le professeur Chartrand, à présenter son exposé.

**M. Larry Chartrand, professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa:** Honorable sénateurs, mon exposé porte sur l'impact de la décision rendue dans l'affaire *Powley* sur le projet de loi C-6. J'étais ici hier et je sais donc que les honorables sénateurs sont bien renseignés sur cette affaire. Je ne parlerai pas des conclusions de la Cour dans cette affaire mais seulement de l'incidence de cette décision sur le projet de loi.

À première vue, la cause *Powley* n'a pas d'impact direct sur le projet de loi C-6. Un autre témoin l'a mentionné. L'affaire *Powley* porte en effet sur la question des droits ancestraux, tandis que le projet de loi C-6 porte, lui, sur les revendications particulières et exclut expressément la question des droits ancestraux.

In my opinion, the *Powley* decision has a significant indirect impact on Bill C-6 and, indeed, on any initiative that the federal government wants to pursue in respect of policy or legislation that makes important distinctions between Indian and Metis communities.

It is fair to say that the *Powley* decision is probably one of the most important decisions in Canadian law since the trial of Louis Riel; and it is that important for the Metis people.

The *Powley* case is instrumental because the decision recognizes that Metis peoples are distinct Aboriginal communities deserving of equal respect and that they have legal and constitutional rights that are not less than those of Indian people.

In a rare, unanimous decision — evidence of the most positive endorsement possible — the Supreme Court of Canada stated in no uncertain terms, in paragraph 38 of the decision, that the Metis peoples possess “full status as distinctive rights-bearing peoples whose own integral practices are entitled to constitutional protection under section 35(1).”

Moreover, the court said that their own communities define their status and rights and any theory that suggests that they have to trace their rights and entitlements through their Indian ancestors was expressly rejected. Aboriginal rights stand on their own as integral to the Constitution.

This kind of straight-up, clear endorsement of the status of Metis peoples will have significant impact on policy and legislative initiatives. First, the unqualified characterization of the Metis as one of the three rights-bearing Aboriginal peoples in Canada will, of course, impose a high level of scrutiny on government to justify differential treatment in legislation and policy between the three types of Aboriginal peoples.

In this sense, *Powley* will have a great impact on equality rights jurisprudence. That will, in turn, have an impact on initiatives such as Bill C-6 and any other initiative that creates distinctions amongst Aboriginal peoples.

Government is now less able to excuse its failure to include the Metis in federal programs and policies by pointing to the murky legal and constitutional status of the Metis and the uncertainty of their rights. Of course, they have always historically pointed to that uncertainty and the murky status of Metis peoples.

The waters are no longer murky. They are crystal clear, thanks to the *Powley* decision. The government can no longer ignore the reality of the Metis. The ability of government to exclude the Metis from government programs and services from which Indian and Inuit peoples benefit is now seriously weakened by such a clear and positive endorsement of Metis status and rights.

I will give honourable senators one example: The federal fishing regulations that prevent Metis communities from accessing fishing resources at the same level and to the same

À mon avis, la décision rendue dans l'affaire *Powley* a des répercussions indirectes considérables sur le projet de loi C-6 et, à n'en pas douter, sur toute initiative du gouvernement de nature politique ou législative faisant d'importantes distinctions entre les communautés indiennes et métis.

On peut affirmer à juste titre qu'il s'agit de la plus importante affaire judiciaire pour les Métis depuis le procès de Louis Riel; et elle revêt une dimension capitale aux yeux du peuple métis.

L'arrêt *Powley* est déterminante dans la mesure où il reconnaît que les peuples métis forment des communautés autochtones distinctes qui méritent le même respect et qui possèdent des droits juridiques et constitutionnels équivalents à ceux des peuples indiens.

Dans une décision unanime, phénomène qui se produit rarement et qui témoigne du soutien indéfectible des juges, la Cour suprême du Canada a déclaré dans des termes très clairs, à l'article 38, qu'elle reconnaissait aux Métis «leur pleine qualité de peuple distinct titulaire de droits et dont les pratiques, qui font partie intégrante de leur culture, bénéficient de la protection constitutionnelle prévue par le paragraphe 35(1).»

D'ailleurs, la cour a déclaré que leurs propres communautés définissent leurs statuts et leurs droits. Et toute théorie qui suggère qu'ils doivent retracer leurs droits à travers leurs ancêtres indiens a été expressément rejetée. Les droits des Autochtones tiennent pas eux-mêmes en faisant partie intégrante de la Constitution.

Le soutien unanime de la Cour envers les droits des Métis influera sans aucun doute sur les initiatives politiques et législatives du gouvernement. Premièrement, la caractérisation catégorique des Métis comme l'un des trois peuples autochtones canadiens titulaires de droits attirera probablement l'attention générale sur le gouvernement et obligera celui-ci à justifier les différences de traitement observées dans la législation et les politiques entre les trois types de peuples autochtones.

Dans ce sens, l'affaire *Powley* aura un grand retentissement sur la jurisprudence du droit à l'égalité. Ce qui, en retour, aura un impact sur des initiatives telles le projet de loi C-6 ou toute autre mesure créant des distinctions entre les peuples autochtones.

Le gouvernement n'aura maintenant plus la possibilité d'invoquer comme excuse — comme il l'a toujours fait — le flou et les incertitudes entourant le statut constitutionnel et les droits des Métis pour ne pas les inclure pas dans les politiques et les programmes fédéraux.

Le brouillard s'est maintenant dissipé. Tout est désormais très clair grâce à la décision *Powley*. Le gouvernement ne peut plus ignorer la réalité des Métis. En raison de ce soutien clair et unanime en faveur des droits et du statut des Métis, le gouvernement aura beaucoup de mal à les exclure des programmes et des services gouvernementaux destinés aux Indiens et aux Inuit.

Les règlements fédéraux sur la pêche, par exemple, qui empêchent les communautés métisses d'accéder aux ressources halieutiques au même niveau et au même degré que les bandes

degree as Indian bands may very well now be unjustified interference in the legitimate Aboriginal rights of Metis communities.

In a parallel way, the exclusion of Metis from accessing the services of the Indian claims commission under the proposed bill is also subject to this increased concern. In particular, 26(1)(a)(i) of the bill allows First Nations, defined in the bill as "Indian band communities," to refer claims that involve a breach of legal obligations, including fiduciary obligations arising from an agreement relating to land or other assets. That is one important basis for a band to obtain relief under the proposed legislation.

These obligations that are subject to redress by the Crown flow not from Indian status as it is defined under 91(24), but from their status as Aboriginal peoples and autonomous, independent governments. There is nothing inherently "Indian" in the obligations set out by the provisions. The Metis were, and continue to be, capable of negotiating treaties just like their Indian relatives' counterparts. They continue to have Aboriginal rights worth negotiating and that is clearly established by the *Powley* case.

I will give you an example of where a Metis claim would fit within the definition of paragraph 26(1)(a)(i). The Metis negotiated the Manitoba Act with Canada for the entrance of Manitoba into Confederation. Some judges have characterized that as a treaty between the Metis and Canada.

That is one example of where the claim would meet the criteria set out in clause 26 but for the fact that the claimant group is Metis and not Indian. Access is denied simply because the claimant group is Metis, even though the group would meet the criteria set out in 26(1) in all other respects. I do not know if honourable senators can find a clearer case of discriminatory conduct with respect to an exclusion provision.

Furthermore, such exclusion is also inconsistent with the Senate's own report, adopted in the full Senate in 2000, called "Forging New Relationships." In particular, the Senate recommended the creation of new legislation to provide a broad framework to guide Canada in the negotiation and implementation of relationships by way of treaties and other agreements with Aboriginal peoples. At page 25 of that report, and it is important to actually quote here:

The committee suggests that new legislation might provide for...the recognition of the Government of Canada's commitment to engage in various processes to establish and implement its relationship with all Aboriginal peoples in Canada. This might include treaty and agreement implementation and renewal, the negotiation of new treaties and agreements, as well as processes to implement the inherent right of self-government...The legislation would need to make clear that such processes would be available to all Aboriginal peoples in Canada on an equitable basis, and

indiennes risquent d'être perçus comme des interférences injustifiées dans les droits ancestraux légitimes de certaines communautés métisses.

Parallèlement, l'exclusion des Métis des services de la Commission des revendications des Indiens prévue dans le projet de loi doit être reconSIDérée. En particulier, le sous-alinéa 26(1)a(i) du projet de loi permet aux Premières nations, définies comme «communautés de bandes indiennes» de renvoyer les revendications fondées sur la violation ou l'inexécution d'une violation en droit, notamment une obligation fiduciaire liée à la fourniture d'une terre ou de tout autre élément d'actif. C'est une base importante pouvant permettre à une bande d'obtenir un redressement en vertu du projet de loi.

Ces obligations qui sont sujettes à des mesures de réparation de la Couronne, découlent de leur statut de peuple autochtone et de gouvernements indépendants et autonomes, et non du fait qu'ils sont Indiens en vertu du paragraphe 91(24). Il n'y a rien de fondamentalement indien dans les obligations énoncées dans cette disposition. Les Métis ont été et continuent d'être capables de négocier des ententes et des traités, tout comme leurs homologues et cousins indiens. Le fait qu'ils aient eu et qu'ils continuent d'avoir des droits ancestraux dignes d'être négociés est clairement établi par l'affaire *Powley*.

Je vous donne un exemple d'une revendication de Métis qui entrerait dans la définition du sous-alinéa 26(1)a(i). Les Métis ont négocié la Loi du Manitoba avec le Canada pour l'adhésion du Manitoba à la Confédération. Certains juges ont qualifié cela de traité entre les Métis et le Canada.

C'est un exemple dans lequel la revendication répond aux critères énoncés dans l'article 26, mais bien parce que le groupe de requérants est composé de Métis et non d'Indiens. L'accès est refusé simplement parce que le groupe de requérants est métis même si, à tous autres égards, il répond aux critères énoncés dans la disposition 26(1). Je ne sais pas si les honorables sénateurs peuvent imaginer un cas plus évident de comportement discriminatoire dans le cadre d'une disposition d'exclusion.

De plus, une telle exclusion est également en contradiction avec le rapport même du Sénat intitulé *Forger de nouvelles relations* et adopté par tous les sénateurs en 2000. En particulier, le Sénat a recommandé la création d'une nouvelle loi ayant un large cadre législatif propre à orienter les Canadiens pour la négociation et la mise en oeuvre des relations prévues dans les traités et autres ententes conclus avec les peuples autochtones. Le rapport indique, tout particulièrement à la page 25, et il est important de citer ici:

Le Comité propose que la nouvelle loi prévoie ce qui suit [...] la reconnaissance par le gouvernement de l'*engagement à participer à divers processus* pour instaurer et mettre en place des relations avec tous les peuples autochtones du Canada. Cela pourrait viser la mise en oeuvre, le renouvellement et la négociation de traités et ententes, ainsi que de mécanismes pour l'exercice du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, dans le cadre d'un traité ou autrement. La loi devrait préciser que tous les peuples autochtones du Canada auraient également accès à ces mécanismes ou

that such processes may need to be structured flexibly to accommodate the different needs, aspirations and preferences of Aboriginal peoples.

The emphasis on "all" was in the original report.

Although the body recommended by the Senate in its report on self-government is broader in scope than the mandate of the Indian Claims Commission, and forward looking in terms of positive future relationships — and, of course, the Indian claims legislation is narrowly focused and somewhat backward looking in terms of reparation of past wrongs — the principle is still the same; that being that all Aboriginal people should be included in such mechanisms. If they are designed to assess past wrongs, which the Metis have suffered just as much as Indian communities, then there should be no distinction. Fairness and equity demand no less. Excluding the Metis from benefiting from the services of the ICC is arguably irrational and discriminatory, and it always has been. It is just that *Powley* has made it much more apparent.

Those are my submissions. I would recommend that the bill be amended to include Metis communities so that the inequality will be remedied before it becomes law, rather than wait for a Metis community to challenge it as discriminatory.

I would welcome any questions.

**Senator Beaudoin:** It is true that the *Powley* case, which is very important — I agree with you — does not directly affect the bill, but the fact is that the Metis have a newly recognized status now. The system that we are discussing tonight is not exactly the same as in the *Powley* case. I agree with that.

The fact is, and I think some senators have often raised the point, that there is a fiduciary duty that we are obliged to express. We must protect the Aboriginal people. We must be generous to them. If there is a doubt, it should be decided in their favour. We should interpret the law in such a way if we have a fiduciary duty, and we do.

I would like to know what you suggest. Are you in favour of an amendment to express that more clearly in the statute? It is everywhere in our laws. It is everywhere in the decisions of the Supreme Court — the fiduciary duty is always there. It is constitutional. We have no right to forget about it. What is your suggestion?

**Mr. Chartrand:** There are a couple of options. The first is to amend the Indian Claims Commission to allow Metis communities to bring forth specific claims. I am not saying we should widen the Indian Claims Commission mandate beyond specific claims to include Aboriginal rights or title, necessarily. That is something to think about, and an institution like that would be more consistent with the recommendations of the Senate in its 2000 report.

processus, qui pourraient être assez souples pour répondre aux différents besoins, aspirations et préférences des Autochtones.

L'accent était mis sur «tous» dans le rapport initial.

Bien que le Bureau recommandé par le Sénat dans son rapport sur l'autonomie gouvernementale soit plus ouvert et davantage tourné vers l'avenir que le mandat de la Commission des revendications des Indiens, et que la Loi sur les réclamations des Indiens reste, somme toute, repliée sur elle-même et rétrograde, en termes de réparation des injustices du passé — le principe est le même, à savoir que tous les peuples autochtones devraient être inclus dans de tels mécanismes. Si ces derniers sont conçus pour évaluer les injustices du passé, dont les Métis ont souffert autant que les communautés indiennes, il ne devrait pas y avoir de distinction. Il en va de la justice et de l'équité. L'exclusion des Métis des services de la Commission des revendications des Indiens est irrationnelle et discriminatoire. Elle l'a toujours été. L'affaire *Powley* rend cette injustice encore plus flagrante.

C'était là mon point de vue sur la question. Je recommanderais au comité d'amender le projet de loi C-6 pour inclure les communautés métisses afin que les inégalités disparaissent avant l'adoption du projet de loi, plutôt que d'attendre que la communauté métisse ne conteste son côté discriminatoire devant les tribunaux.

Je répondrai volontiers à vos questions.

**Le sénateur Beaudoin:** Il est vrai que l'affaire *Powley*, qui est très importante — j'en conviens —, n'a pas de répercussions directes sur le projet de loi, mais le fait est que les Métis disposent maintenant d'un statut nouvellement reconnu. Je reconnais que le système que nous discutons ce soir n'est pas exactement le même que celui de l'affaire *Powley*.

Toutefois, et certains sénateurs ont souvent soulevé ce point, nous avons une responsabilité fiduciaire à respecter. Nous devons protéger les peuples autochtones. Nous devons être généreux envers eux. S'il y a un doute, on doit décider en leur faveur. Nous devons interpréter la loi de cette façon si nous avons une responsabilité fiduciaire, et nous le faisons.

J'aimerais savoir ce que vous proposez. Êtes-vous en faveur d'un amendement pour exprimer cela plus clairement dans la loi? La responsabilité fiduciaire est inscrite partout dans nos lois. Partout dans les décisions de la Cour suprême. Elle est constitutionnelle. Nous n'avons pas le droit de l'oublier. Que proposez-vous?

**M. Chartrand:** Il existe deux options. La première est de modifier la Commission des revendications des Indiens afin de permettre aux communautés métisses de présenter des revendications spécifiques. Je ne dis pas qu'il faut élargir le mandat de la Commission des revendications des Indiens au-delà des revendications spécifiques pour inclure les droits ou le titre autochtones nécessairement. C'est là un sujet de réflexion, et une institution de ce genre serait plus conforme aux recommandations du Sénat dans son rapport de 2000.

What I am saying is that we could amend it to include Metis communities — so, amend the definition of “First Nations” to expressly include Metis communities — and, of course, think about the risk in doing that. The other option is to go ahead with the proposed legislation as it is and wait for a Metis community to challenge it as unconstitutional because it discriminates between two similarly situated peoples.

Honourable senators will see from 26(1)(a) that there is nothing unique to Indian people in it. There were wrongs that took place against the Metis that are specific-claim-type wrongs. There are examples out there other than the Manitoba Act. You will have to weigh the two options.

The spirit of *Powley* and the recognition of the distinct and equal status of the Metis peoples should weigh in favour of amendment. That is the approach that Parliament should take in all these types of initiatives.

**Senator Beaudoin:** This is why we should take the initiative. Why leave that to the Aboriginal people? It costs them a significant amount of money. It costs a significant amount of time.

If we can make an amendment that would give more effect, as a result of the *Powley* case, to our fiduciary duty, why do we not do it?

I always say that the courts have too much power. They have too much power because we are not doing our duty. This is a case where perhaps we should take the initiative. What is the risk? I do not see any.

**Mr. Chartrand:** There really is minimal risk. For one thing, there are not many Metis specific claims out there. There are probably a few, and some of them would probably be excluded for other reasons. However, there is a principle at stake here. The message must be sent that it is no longer appropriate in this millennium to make arbitrary distinctions based on government-imposed definitions of who Aboriginal peoples are. The Constitution should be the supreme power, not the Indian Act. The Metis are one of three equal peoples in this country and should be recognized as such in initiatives like this.

**Senator Beaudoin:** The *Powley* case is a constitutional case, do not forget. It is part of the Constitution. It is as if it is enshrined in the Constitution.

**Mr. Chartrand:** Exactly.

**Senator St. Germain:** Do you want this amendment at the beginning of the bill? It states:

An Act to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims to provide for the filing, negotiation and resolution of specific claims and to make related amendments to other Acts.

Would you want to include the words “and Metis specific claims”?

Nous pourrions l'amender pour y inclure les communautés métisses — et ainsi changer la définition de «Premières nations» de façon à englober expressément les communautés métisses — et, bien sûr, réfléchir au risque de le faire. L'autre option est d'aller de l'avant avec le projet de loi tel qu'il est et d'attendre qu'une communauté métisse conteste son inconstitutionnalité devant les tribunaux parce qu'il fait une discrimination entre deux peuples qui se trouvent dans une situation semblable.

Les honorables sénateurs verront que l'alinéa 26(1)a) ne contient rien d'unique pour le peuple indien. Il y a eu des préjudices commis à l'égard des Métis qui constituerait des revendications types. Il existe d'autres exemples que la Loi du Manitoba. Vous allez devoir peser les deux options.

L'esprit de *Powley* et la reconnaissance du statut distinct et égal des peuples métis devraient jouer en faveur de l'amendement. C'est l'approche que le Parlement devrait suivre dans toutes les initiatives de ce genre.

**Le sénateur Beaudoin:** C'est pourquoi nous devrions prendre l'initiative. Pourquoi laisser cela aux peuples autochtones? Il leur coûterait beaucoup d'argent et de temps.

Si nous pouvons proposer un amendement qui donnerait plus d'effet, suite à l'affaire *Powley*, à notre responsabilité fiduciaire, pourquoi ne pas le faire?

J'ai toujours maintenu que les tribunaux avaient trop de pouvoir. C'est ainsi parce que nous n'accomplissons pas notre devoir. Voilà un cas où nous devrions peut-être prendre l'initiative. Où est le risque? Je n'en vois pas.

**M. Chartrand:** Le risque est vraiment minime. Tout d'abord, il n'y a pas beaucoup de revendications particulières de Métis. Il y en a probablement quelques-unes, et certaines d'entre elles seraient probablement exclues pour d'autres raisons. Toutefois, il y a un principe en jeu. Il faut faire comprendre qu'il ne convient plus, en ce millénaire, de faire des distinctions arbitraires en fonction d'une définition d'Autochtone imposée par le gouvernement. Il faudrait que la loi de dernier ressort soit la Constitution, non pas la Loi sur les Indiens. Les Métis représentent un des trois peuples égaux du pays et ils devraient être reconnus comme tels dans des initiatives de ce genre.

**Le sénateur Beaudoin:** L'affaire *Powley* est une affaire constitutionnelle, ne l'oubliez pas. Elle fait maintenant partie de la Constitution. C'est comme si elle y avait été inscrite.

**M. Chartrand:** C'est juste.

**Le sénateur St. Germain:** Souhaitez-vous voir cette modification figurer au début du projet de loi, où on peut lire:

Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des Premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence.

Aimeriez-vous y ajouter les mots «et des Métis»?

**Mr. Chartrand:** That would make sense, but I have not determined the best place.

**Senator St. Germain:** Is there any particular situation that you have in mind with regard to the impact on Metis rights, other than the one that you described in the Manitoba Act or through Justice Sullivan's decision in the *Dumont* case? I am not trying to trap you.

**Mr. Chartrand:** There are a couple of claimants in Ontario that signed treaties as Metis communities, not as Indian communities. There is also the issue of the air weapons range in Saskatchewan and Alberta, where the Indian communities were compensated for their loss of hunting land. The Metis were compensated also, but at a considerably lower level proportionally. You could describe that as a specific claim. I would have to look at it more carefully to see if it does fit. That could be another example.

I cannot say that there would not be others; that would require some historical research.

**Senator Austin:** Professor Chartrand, thank you for your submission, which raises intriguing questions and ideas. The *Powley* case is a definite advance in the interests of the Metis people and it certainly builds on section 35. I have two questions that are familiar to lawyers. The first is a question of law and the other is a question of policy. I believe that the arguments in your paper relate to policy. There is no legal argument, save the one that you make. If I understand you correctly, a fiduciary duty to the Metis may have been raised because Bill C-6, in legislating only for Indian claims, discriminates against those it does not include. As you know, that is a generic argument that can be made by any community about any legislation at any time. Legislation can apply to different communities in different ways at different times. Therefore, I would say to you that, as a matter of law, it would be hard to maintain that that is, in any form, discrimination against a community. This is a bill in favour of a certain community, and by its nature, it is not intended to discriminate.

On the question of policy, the case is most interesting. What we lack here is the position of the recognized Metis organizations and the position of the Aboriginal community, which is directly affected by Bill C-6. Yet the bill is designed to further a process of dealing with the claims of a specific community in Canada. We could set up a labour court and others would say that we were discriminating, or a matrimonial court and they would say that we were not including their interests, either.

Could we agree that the discussion of Bill C-6 and Metis rights is one of what ought to be in the law rather than one of it is in the law? If we could agree to that, I think this committee will show, as you heard at our last meeting, a willingness to make recommendations to the government with respect to a rapid and urgent examination of Metis rights, particularly based on *Powley*. That would require, and I wish you would comment, a serious

**M. Chartrand:** Ce serait logique, mais je n'ai pas décidé du meilleur endroit où l'inscrire.

**Le sénateur St. Germain:** Avez-vous un cas particulier à l'esprit en ce qui concerne l'impact sur les droits des Métis, autre que ce que vous avez dit au sujet de la loi du Manitoba ou de la décision rendue par le juge Sullivan dans l'affaire *Dumont*? Ce n'est pas une question piégée.

**M. Chartrand:** Il y a en Ontario quelques revendicateurs qui ont signé des traités en tant que collectivités métisses, non pas en tant que collectivités indiennes. Il y a aussi la question du polygone de tir aérien en Saskatchewan et en Alberta, où les collectivités indiennes ont été indemnisées pour la perte de territoires de chasse. Les Métis ont eux aussi été indemnisés, mais à un niveau beaucoup plus bas. On pourrait décrire cela comme une revendication particulière. Il faudrait que j'examine la question de plus près pour voir si cela conviendrait. Ce pourrait être un autre exemple.

Je ne puis affirmer qu'il n'y en aurait pas d'autres. Pour pouvoir le faire, il faudrait effectuer des recherches historiques.

**Le sénateur Austin:** Monsieur Chartrand, je vous remercie de votre mémoire dont les questions et les idées m'intriguent. L'arrêt *Powley* représente une nette progression des intérêts des Métis et il s'appuie surtout sur l'article 35. J'ai deux questions que connaissent bien les avocats à vous poser. La première est un point de droit et l'autre, une question d'orientation. Les arguments que vous faites valoir dans votre mémoire concernent, je crois, l'orientation. Il n'y a pas d'argument juridique, sauf celui que vous soutenez. Si j'ai bien compris, l'obligation fiduciaire à l'égard des Métis a peut-être été soulevée parce que le projet de loi C-6, en ne visant que les revendications des Indiens, est discriminatoire à l'égard des exclus. Comme vous le savez, c'est là un argument général que peut présenter n'importe quand une collectivité au sujet d'une loi. Les lois peuvent s'appliquer à différentes collectivités de différentes façons et à des moments différents. Par conséquent, je vous dirais que, sur le plan du droit, il serait difficile de soutenir que c'est une forme de discrimination à l'égard d'une collectivité. Voilà un projet de loi en faveur d'une certaine collectivité et, de par sa nature même, il n'a pas pour objet de faire de la discrimination.

Sur le plan de l'orientation, l'affaire est des plus intéressante. Ce qui fait défaut ici, c'est la position des organismes métis reconnus et la position de la collectivité autochtone, qui est directement touchée par le projet de loi C-6. Toutefois, le projet de loi est conçu pour faire avancer les revendications d'une collectivité en particulier au Canada. Nous pourrions créer un tribunal du travail, et d'aucuns affirmeraient que c'est de la discrimination, ou encore un tribunal du mariage, et il s'en trouverait pour dire que leurs intérêts ne sont pas inclus.

Pourrions-nous nous mettre d'accord pour dire que le débat sur le projet de loi C-6 et les droits métis gravitent autour de ce qui n'est pas dans la loi plutôt que de ce qui s'y trouve? Si nous pouvions nous entendre là-dessus, je crois que notre comité se montrerait disposé, comme vous l'avez entendu à notre dernière réunion, à recommander au gouvernement de faire un examen rapide et pressant des droits métis, particulièrement dans

and sustained dialogue — a careful examination — and a building of consensus within the Metis community as to what they want to achieve in terms of the expression of inchoate rights. You may be arguing this, but I do not think we should argue that everything should stop until the problem of Metis entitlement that you have raised has been solved.

**Mr. Chartrand:** That is a good question. I certainly agree that there are strong policy arguments based on fundamental principles of fairness and equity. I did not have the time to do a thorough legal analysis in terms of equality of rights jurisprudence and how it would affect this bill.

I do know, from some of the leading cases such as *Lovelace*, that there would be a good legal argument that this bill would be found unconstitutional. The *Lovelace* case was about the gambling agreement in which only status Indian bands received the proceeds while the Metis and non-status communities did not. The Metis communities lost that case and one of the most important reasons was that the original arrangement was like a private party agreement, in that it did not have the status of a national program. When you compare that with this case, you realize that this is more like a national program because it is not unlike resolving issues on a national level; and the characterization is different.

Just off the top of my head, in terms of the way in which that case applies, there may still be good legal reasons why this proposed legislation would be found discriminatory.

**Senator Austin:** Allow me to respond to that point. The nature of Bill C-6 is to set up a negotiating process — to legislate the institutions that would be involved in a negotiating process. It does not change anyone's rights. It does not impact on the rights of any Aboriginal community. It simply says that you have the choice of the courts, and so do the Metis. Nothing is stopped, but here is an optional process at your discretion. You could ask to be part of a negotiating process in which some things happen but no rights are created, and therefore there can be no discrimination on the subject of rights.

**Mr. Chartrand:** — except for the right of equality.

**Senator Austin:** All communities argue for the right of equality. For example, I am excluded from this process if I have a legal right; I cannot join this community. The Inuit are excluded from this process because they have other arrangements. The Metis may or may not want, after a close examination, to have their own legislation. Why would you want to get in a queue with 650 other claimants when you could have your own legislation? It is a matter of policy for the Metis community. That is the point I am making.

l'optique de l'arrêt *Powley*. Cela exigerait, et j'aimerais que vous en parliez, un dialogue sérieux et soutenu — un examen poussé — et le dégagement d'un consensus au sein de la collectivité métisse quant à ce qu'elle souhaite obtenir en termes de droits inchoatifs. Vous contesterez peut-être, mais je ne crois pas qu'il faille tout arrêter jusqu'à ce que soit réglé le problème des droits métis dont vous avez parlé.

**M. Chartrand:** Voilà une bonne question. Je suis certes d'accord pour dire qu'il existe sur le plan de l'orientation de bons arguments reposant sur des principes fondamentaux de justice et d'équité. Je n'ai pas eu le temps de faire une analyse juridique détaillée de la jurisprudence en ce qui concerne l'égalité des droits et la manière dont elle toucherait le projet de loi à l'étude.

Je sais par contre, d'après certaines des grandes causes comme *Lovelace*, qu'il y a de bonnes chances, sur le plan juridique, pour que le projet de loi à l'étude soit jugé inconstitutionnel. L'affaire *Lovelace* concerne une entente sur les recettes de casino aux termes de laquelle seules les bandes indiennes de plein droit en touchaient alors que les collectives métisses et les collectivités non inscrites n'y avaient pas droit. Les collectivités métisses ont perdu cette cause, et l'une des plus importantes raisons fut que l'arrangement initial ressemblait à un accord entre particuliers, en ce sens qu'il n'avait pas le statut d'un programme national. Quand vous comparez cela à l'affaire qui nous occupe, vous vous rendez compte qu'il s'agit davantage d'un programme national parce qu'il n'est pas loin des moyens pris pour résoudre des questions d'envergure nationale. De plus, la caractérisation est différente.

Je dirais qu'à première vue, en raison de la façon dont cette affaire s'applique, il pourrait encore y avoir de bonnes raisons juridiques de juger discriminatoire le projet de loi à l'étude.

**Le sénateur Austin:** J'aimerais réagir à ce que vous venez de dire. La nature du projet de loi C-6 est de mettre en place un processus de négociation — de prévoir dans la loi les institutions qui participeraient à la négociation. Cela ne change pas les droits de qui que ce soit. Cela n'a aucun impact sur les droits d'une collectivité autochtone. Le texte dit simplement que vous avez le choix des moyens, tout comme les Métis. Rien n'est interdit, mais on prévoit un autre processus auquel vous avez le choix de recourir. Vous pourriez demander à faire partie d'un processus de négociation dans lequel on obtient un certain résultat, mais aucun droit n'est créé de sorte qu'il ne peut y avoir de discrimination en matière de droits.

**Mr. Chartrand:** ... sauf pour ce qui est du droit à l'égalité.

**Le sénateur Austin:** Toutes les collectivités revendiquent le droit à l'égalité. Par exemple, je suis exclu du processus si j'ai un droit légal; je ne peux pas me joindre à cette collectivité. Les Inuits sont exclus du processus parce qu'ils ont en place d'autres arrangements. Les Métis voudront ou ne voudront peut-être pas, après avoir examiné la question de près, avoir leur propre loi. Pourquoi voudriez-vous faire la queue avec 650 autres revendicateurs quand vous pouvez avoir votre propre loi? C'est une question d'administration pour la collectivité métisse. Voilà ce que j'essaie de faire comprendre.

**Mr. Chartrand:** That would be great if there was an alternative that addressed Metis issues specifically. Right now, the only alternative is the courts. The Metis communities are historically disadvantaged financially. Going to court is almost like not having access to justice at all because of the magnitude of the costs involved.

**Senator Austin:** I will end with this, Madam Chair. The distinction, in my mind, is between the arguments you are making on policy — what ought to be — and the argument you are making on law. It appears we disagree, because I can see no fiduciary responsibility, no constitutional responsibility on the part of the Crown to add the Metis to this particular bill. The government has chosen to enact legislation with respect to a specific community. It does that all the time. That does not raise a legal argument that some other community is entitled to be included. It raises a policy argument that some other community is so entitled. I accept that.

**Senator St. Germain:** I have a supplementary question for clarification of what Senator Austin is saying. You say it discriminates against those it does not include, and you use yourself as an example, Senator Austin. The point is that the *Powley* decision clearly moves the Metis, in terms of certain benefits that are entrenched in our Constitution, as Senator Watt just pointed out, into the same position as First Nations. I do not believe you are comparing apples with apples when you refer to the fact that your people are not included in this. This decision clearly changes the entire perspective on and dealings with Metis people. I would not say it is an unfair assessment, but I think it has more legal clout than you are projecting. Maybe I am defending a position from self-interest.

**Senator Austin:** I know you want it to have more legal clout. What I am comparing is, for example —

**Senator Gill:** Madam Chair.

**Senator Austin:** The question was directed to me.

**Senator St. Germain:** For clarification.

**Senator Gill:** It is a hearing.

**Senator Austin:** He asked me for a clarification. I believe I am entitled to respond when I am directly addressed, unless your position is that you do not want to hear my answer.

**The Chairman:** Order.

**Senator Gill:** Are you speaking all the time?

**The Chairman:** Senator Austin may respond to the question, and then Professor Chartrand will respond.

**Senator Austin:** The point I am trying to make is that because rights are defined for one group, it does not follow in law that all other groups are entitled to the same rights. For example, we have arrangements with the Inuit of a very different character from those with status Indians. We have different arrangements for

**M. Chartrand:** Ce serait magnifique s'il existait une autre voie pour traiter plus particulièrement des dossiers métis. Pour l'instant, la seule alternative est le processus judiciaire. Les collectivités métisses ont toujours été désavantagées sur le plan financier. Entamer des poursuites revient presque à ne pas avoir du tout accès à la justice en raison de l'ampleur des coûts.

**Le sénateur Austin:** Madame la présidente, je vais mettre fin à ce débat. La distinction, selon moi, réside dans les arguments que vous avancez au sujet de l'orientation — ce qui devrait être — et ce que vous faites valoir dans la loi. Il semble que nous ne soyons pas d'accord, car je ne vois pas en quoi l'État a l'obligation fiduciaire, l'obligation constitutionnelle d'ajouter les Métis au projet de loi particulier à l'étude. Le gouvernement a choisi d'édicter une loi à l'égard d'une collectivité particulière. Il le fait constamment. Cela ne signifie pas, sur le plan juridique, qu'une autre collectivité a le droit d'être incluse. Sur le plan de l'orientation, on pourrait soutenir que cette autre collectivité y a également droit. Je l'accepte. Je le reconnais.

**Le sénateur St. Germain:** J'aimerais poser une question supplémentaire en vue de préciser ce qu'a dit le sénateur Austin. Vous dites que la loi est discriminatoire à l'égard de ceux qu'elle n'inclut pas et vous nous citez vous-même en exemple, sénateur Austin. L'essentiel, c'est que l'arrêt *Powley* classe clairement les Métis, pour ce qui est de certains avantages inscrits dans la Constitution, comme vient de le faire remarquer le sénateur Watt, sur le même pied que les Premières nations. Je ne crois pas qu'il s'agisse d'une comparaison valable quand vous dites que votre peuple n'est pas inclus. L'arrêt change clairement la façon dont on voit les Métis et dont on les traite. Je n'irai pas jusqu'à dire que votre évaluation était juste, mais je crois qu'elle a beaucoup de plus de poids légal que vous ne le croyez. Je suis peut-être en train de défendre une position par simple intérêt personnel.

**Le sénateur Austin:** Je sais que vous aimerez que cela ait plus de poids sur le plan légal. L'objet de ma comparaison est, par exemple...

**Le sénateur Gill:** Madame la présidente.

**Le sénateur Austin:** La question m'était adressée.

**Le sénateur St. Germain:** Pour obtenir des précisions.

**Le sénateur Gill:** Il s'agit tout de même d'audiences.

**Le sénateur Austin:** Il m'a demandé des précisions. Je crois avoir le droit de répondre quand on me pose une question directement, à moins que vous ne souhaitiez pas entendre ma réponse.

**La présidente:** Silence, s'il vous plaît!

**Le sénateur Gill:** Êtes-vous toujours en train de parler?

**La présidente:** Le sénateur Austin peut répondre à la question, après quoi ce sera au tour de M. Chartrand.

**Le sénateur Austin:** Ce que j'essaie de faire comprendre, c'est que le fait que des droits soient définis pour un groupe ne signifie pas, sur le plan juridique, que tous les autres groupes jouissent des mêmes droits. Par exemple, nous avons avec les Inuits des arrangements d'une toute autre nature que ceux que nous avons

different status Indians, depending on whether they are in the provinces or north of 60. There is no right to claim, for one group to another, that they have more rights or fewer rights. The Nisga'a have been given rights by Parliament. That does not give every other Aboriginal community a claim to the same rights. They were achieved by negotiation.

I do not understand the argument, but I am happy to try to clear up Senator St. Germain's confusion.

**Mr. Chartrand:** I will try to add more confusion. One of the things that a court will look at in terms of whether or not legislation is discriminatory is what benefit it provides. This proposed legislation does provide a concrete benefit to Indian band communities. They do not have to go to the courts. They have an alternative process that the bill itself says is expressly required to take into account cultural differences. That is a benefit. Under clause 15, which deals with equality, similarly situated people who feel that they are excluded from a benefit for reasons that are discriminatory can pursue a claim.

You would have to look at whether or not it is actually discriminatory, whether or not there are good reasons for the distinction. I pointed out a few examples of where Metis communities would fit within the criteria in 26(1) for bringing forth a claim, yet they are excluded now simply because they are Metis. That shows some evidence, on the surface, of discrimination in the bill in denying a benefit to a similarly situated people who have had contact with the Crown in the same way as Indian people, in terms of recognizing their autonomy and status as Aboriginal peoples and their ability, therefore, to enter into treaties and agreements with the Crown as collective to collective.

The similarities between Metis and Indian people exist, yet Metis are denied a benefit that Indian people have. That is one of the clear considerations that the court has used to show valid discrimination. The other is, of course, can you say that the dignity of the Metis is negatively affected by the exclusion? Is the dignity of the individual Metis community negatively affected? Does it make the Metis seem less worthy as individuals and as communities? The court must ask and answer that question. Will the Metis be seen as less worthy and lesser human beings by virtue of being excluded? One argument is yes, they are, because it reinforces an historical pattern of exclusion. That has always been to the prejudice of the Metis communities. Why do you think the Metis pursued *Powley* so vigorously, even with the lack of resources?

**Senator Andreychuk:** Professor Chartrand, if I understood you correctly, you were not making your presentation on policy, you were making a legal point on discrimination. Am I correct in my understanding of what you were saying, that the Constitution

avec les Indiens de plein droit. Nous avons pris des arrangements différents selon les groupes d'Indiens de plein droit, selon qu'ils se trouvent dans des provinces ou au nord du 60<sup>e</sup> parallèle. Rien ne leur permet de prétendre comme groupe qu'ils ont plus ou moins de droits qu'un autre. Le Parlement a accordé des droits aux Nisga'a. Cela ne donne pas à toutes les autres collectivités autochtones le droit de prétendre aux mêmes droits. Les Nisga'a les ont obtenus par voie de négociation.

Je ne comprends pas l'argument, mais je vais tenter avec plaisir de dissiper la confusion dans laquelle se trouve le sénateur St. Germain.

**M. Chartrand:** Je vais tenter de rendre la question encore plus nébuleuse. Un des points auxquels s'attardera le tribunal pour savoir si une loi est discriminatoire est l'avantage qu'elle procure. Le projet de loi à l'étude ne confère pas d'avantages concrets aux bandes indiennes. Elles n'ont pas besoin de se présenter devant les tribunaux. Elles disposent d'un autre processus qui, aux termes du projet de loi comme tel, doit obligatoirement tenir compte des différences culturelles. C'est là un avantage. Selon l'article 15, qui porte sur l'égalité, des peuples qui se trouvent dans une situation analogue et qui estiment être exclus d'un avantage pour des raisons discriminatoires peuvent présenter une revendication.

Il faudrait essayer de déterminer si c'est vraiment discriminatoire, si la distinction est justifiée. J'ai fait valoir quelques exemples de situations où des collectivités métisses satisferaient aux exigences du paragraphe 26(1) et pourraient donc présenter une revendication. Pourtant, elles sont exclues actuellement simplement du fait qu'elles sont métisses. Cela illustre, à première vue, l'aspect discriminatoire du projet de loi puisqu'il refuse un avantage à un peuple se trouvant dans une situation analogue qui a eu des contacts avec l'État, tout comme les peuples indiens, pour faire reconnaître son autonomie et son statut en tant que peuple autochtone et sa capacité, par conséquent, de conclure des traités et des accords avec la Couronne d'égal à égal.

Les similitudes entre les peuples métis et les peuples indiens existent. Pourtant, on refuse aux Métis un avantage qu'ont les Indiens. C'est là une des grandes considérations dont s'est servi le tribunal pour prouver qu'il y avait discrimination valable. L'autre est, naturellement, de savoir si on peut affirmer que la dignité des Métis est affectée par l'exclusion. Les collectivités métisses individuelles perdent-elles de leur dignité? Les Métis semblent-ils moins méritants en tant que personnes et en tant que collectivités? Il faut que la cour se pose la question et qu'elle y réponde. Du fait qu'ils sont exclus, les Métis seront-ils perçus comme étant moins dignes et comme étant des êtres humains inférieurs? On pourrait dire qu'effectivement, c'est le cas parce que la loi renforce les exclusions du passé. Cela s'est toujours fait au détriment des collectivités métisses. Pourquoi croyez-vous que les Métis ont poussé l'affaire *Powley* avec autant de vigueur, en dépit de leur manque de ressources?

**Le sénateur Andreychuk:** Monsieur Chartrand, si j'ai bien compris, vous ne faites pas un exposé sur l'orientation. Vous faites plutôt valoir un point juridique en ce qui concerne la discrimination. Ai-je raison de conclure, de ces propos, que la

recognizes Aboriginal people and then includes three subsets to that, Inuit, First Nations and the Metis? There may have been some processes for the Inuit that they may or may not be satisfied with — I will not go into that — but at least they were before the courts. That process was known and they could evaluate it and their dignity, as you say, could be assessed, et cetera.

You are saying that historically, the Metis were not factored in and have been systematically excluded. Bill C-6 talks about First Nations, but then comes the *Powley* case that definitively states that Metis people have some of the same rights as the First Nations. Therefore, Bill C-6 may be affected by that. More importantly, Metis people may be affected by that decision because there is currently no clear policy to address the specifics of what is in Bill C-6 in terms of a similar process for the Metis.

If we halted Bill C-6 and introduced a Metis policy, your argument, in my opinion, might be lessened; but it is a compelling argument because there is no similar process for the Metis that I am aware of that mirrors the situation of First Nations. Is that what you are getting at?

**Mr. Chartrand:** Yes.

**Senator Andreychuk:** Second, you were pointing out that this process could very easily be seen as discriminatory because the substance of the bill fits within the ambit of what Metis people may, in certain cases, require. However, the government and Parliament, which have a responsibility to treat people within that category of Aboriginals equally, will not be doing so. Is that what you were saying?

**Mr. Chartrand:** Yes.

**Senator Andreychuk:** It is not a question of whether I or Senator Austin or someone else has the benefit of this, but that the Constitution recognized the equality of the three Aboriginal groups, and yet one will get access to this process and the Metis will not.

**Mr. Chartrand:** Yes, exactly.

**Senator Austin:** The Constitution recognizes them as Aboriginal communities with Aboriginal rights. It does not say they are equal communities.

**Senator Andreychuk:** I do not want to get into a debate with you. However, since you asked the question I will answer it.

**The Chairman:** Please address the Chair if you are going to speak.

**Senator Austin:** I apologize for interrupting. Lawyers like to argue — always.

**Senator Andreychuk:** We never argue. We debate.

**The Chairman:** We have a witness.

**Senator Andreychuk:** My point is not that they are equal in that sense, but that the fiduciary responsibility is to all three. That is where the equality comes in. If you do something for one, you

Constitution reconnaît les peuples autochtones et inclut ensuite trois sous-groupes, soit les Inuits, les Premières nations et les Métis? Les Inuits étaient ou n'étaient peut-être pas satisfaits de certains processus — je ne me lancerai pas dans ce débat —, mais au moins ils sont allés devant les tribunaux. C'était un processus connu, et ils pouvaient l'évaluer tout comme leur dignité, comme vous l'appelez, et ainsi de suite.

Vous affirmez que par le passé les Métis n'ont pas été inclus, qu'ils ont été systématiquement exclus. Le projet de loi C-6 parle de Premières nations, puis survient l'arrêt *Powley* qui dispose catégoriquement que les Métis jouissent de certains des mêmes droits que les Premières Nations. Par conséquent, le projet de loi C-6 en sera peut-être touché. Fait plus important, les Métis peuvent être touchés par cette décision parce qu'il n'existe actuellement pas de politique claire qui précise ce qu'est ce processus analogue prévu dans le projet de loi C-6 pour les Métis.

Si nous stoppons le cheminement du projet de loi C-6 et introduisons une politique à l'égard des Métis, votre argument selon moi perdrat du poids. Toutefois, c'est un argument convaincant parce que rien d'analogique n'est prévu pour les Métis, que je sache. Est-ce bien ce que vous tentez de faire valoir?

**M. Chartrand:** Oui.

**Le sénateur Andreychuk:** Par ailleurs, vous avez fait remarquer que le processus pourrait facilement être perçu comme étant discriminatoire parce que la teneur du projet de loi correspond à ce dont pourraient avoir besoin les Métis parfois. Toutefois, le gouvernement et le Parlement, qui ont la responsabilité de traiter sur un pied d'égalité les peuples qui relèvent de cette catégorie d'Autochtones, ne le feront pas. Est-ce bien ce que vous dites?

**M. Chartrand:** Oui.

**Le sénateur Andreychuk:** La question n'est pas de savoir si moi, le sénateur Austin ou d'autres en ont tiré profit, mais de savoir que la Constitution reconnaît l'égalité des trois groupes autochtones et que, malgré tout, on donne accès au processus à un groupe et on le refuse à un autre.

**M. Chartrand:** Vous avez bien compris.

**Le sénateur Austin:** La Constitution les reconnaît comme une collectivité autochtone ayant des droits ancestraux. Elle ne dit pas qu'il s'agit de collectivités égales.

**Le sénateur Andreychuk:** Je ne veux pas me lancer dans un débat avec vous. Toutefois, puisque vous avez posé la question, je vais y répondre.

**La présidente:** Veuillez vous adresser à la présidence quand vous souhaitez prendre la parole.

**Le sénateur Austin:** Je m'excuse de vous avoir interrompu. Les avocats aiment argumenter — toujours.

**Le sénateur Andreychuk:** Nous n'argumentons jamais. Nous débattons.

**La présidente:** Je vous rappelle que nous avons un témoin.

**Le sénateur Andreychuk:** L'essentiel à retenir, ce n'est pas qu'ils sont égaux en ce sens, mais que l'obligation fiduciaire vaut à l'égard des trois. Voilà où se situe l'égalité. Si vous prenez des

should do something for the other, unless there is some reason to discriminate, and you say that in this case you do not see, at first blush, any reason to discriminate between the two groups?

**Mr. Chartrand:** No, not at first blush.

**Senator Andreychuk:** I used a legal term: "at first blush."

**Senator Carney:** My question to the witness is supplementary to some of the issues raised by Senator Austin, Senator Andreychuk and others, and it follows from the fact that the Constitution identifies the three groups: Inuit, Indian and Métis.

You are recommending that this committee amend Bill C-6 by including Métis communities. Are you also suggesting that it be amended to include Inuit? Why would you not suggest that? If your argument is that they should be treated equally, why are you not arguing that Inuit should be added?

**Mr. Chartrand:** I did not have a chance to think about the position of the Inuit when I was preparing for the presentation, and I am more familiar with Métis rights because that is my area of expertise and study. I do not want to say anything one way or the other about the Inuit and their position on this because I have not studied it sufficiently.

I am fairly confident in terms of my perspective on the Métis issue, keeping in mind that it is an academic legal opinion. I do not represent the Métis National Council or any of the Métis organizations. They may, for all intents and purposes, and for political reasons, have a different perspective. This is simply a look at the law in the area of Aboriginal rights jurisprudence, equality rights jurisprudence and what the impact might be.

**Senator Carney:** I am pointing out that the argument that you make, about the exclusion of the Métis from benefiting from the services of the ICC being discriminatory, could also apply to the exclusion of the Inuit, some of whom have appeared before us in another context saying that they want their own institutions and not to be lumped in with First Nations.

Why would you suggest that the Métis would want to be included with First Nations when some of us are suggesting that they should have their own process?

**Mr. Chartrand:** If the issue arose, a Métis community could probably bring a claim and argue that it is discriminatory on those grounds. There is a problem from a legal perspective, but also from a more practical perspective, in that there is already an established bureaucracy, support and resources in the Indian Claims Commission. What motive would the government have for creating a separate bureaucracy for the Métis and then for the Inuit, when the distinction being made here is not based on differences in culture? They are autonomous Aboriginal peoples who had the right and ability to negotiate agreements, and there is no difference between the three groups in that respect. Granted, an institution like this should be cognizant of the cultural

mesures à l'égard de l'une, il faut en prendre à l'égard des autres, à moins qu'il n'y ait une raison valable de faire une distinction. Vous affirmez, dans le cas qui nous occupe, que vous ne voyez pas, à première vue, de raison d'établir une distinction entre les deux groupes?

**M. Chartrand:** Pas à première vue, non.

**Le sénateur Andreychuk:** J'ai utilisé une expression juridique: «à première vue».

**Le sénateur Carney:** La question que je pose au témoin s'ajoute à certains des points soulevés par le sénateur Austin, le sénateur Andreychuk et d'autres, et elle vient du fait que la Constitution identifie les trois groupes: les Inuits, les Indiens et les Métis.

Vous recommandez que notre comité modifie le projet de loi C-6 de manière à y inclure les collectivités métisses. Êtes-vous également en train de proposer qu'il soit modifié de manière à inclure les Inuits? Pourquoi ne le proposeriez-vous pas? Si vous soutenez qu'il faut les traiter également, pourquoi ne réclamez-vous pas l'inclusion des Inuits?

**M. Chartrand:** Je n'ai pas eu l'occasion de réfléchir au sujet de la position des Inuits quand j'ai préparé mon exposé et je connais mieux les droits métis parce qu'il s'agit de mon champ de spécialité. Je n'ai rien à dire pour ou contre les Inuits et leur position à cet égard parce que je ne l'ai pas étudiée d'assez près.

Je me sens suffisamment à l'aise avec la question des Métis pour donner mon avis juridique de chercheur universitaire. Je ne représente ni le Ralliement national des Métis, ni des organismes métis. Ils ont peut-être, à toutes fins utiles et pour des motifs politiques, une position différente. Il s'agit simplement d'un examen du droit dans le domaine des droits ancestraux, des droits à l'égalité et de leur impact.

**Le sénateur Carney:** Je souligne que votre argument selon lequel l'exclusion des Métis est discriminatoire pourrait également s'appliquer à l'exclusion des Inuits, dont certains sont venus témoigner ici dans un autre contexte et ont affirmé qu'ils souhaitaient avoir leurs propres institutions et ne pas être assimilés aux Premières nations.

Pourquoi laisseriez-vous entendre que les Métis souhaitent être inclus dans les Premières nations quand certains d'entre nous proposent qu'ils aient leur propre processus?

**M. Chartrand:** S'il y avait un litige, une collectivité métisse pourrait probablement présenter une revendication et soutenir que la loi est discriminatoire pour ces motifs. Il y a un problème d'un point de vue juridique, mais aussi d'un point de vue plus pratique, en ce sens qu'il existe déjà une bureaucratie, de l'appui et des ressources au sein de la Commission sur les revendications particulières des Indiens. Quel motif pourrait avoir le gouvernement de créer une bureaucratie distincte à l'intention des Métis, puis une autre à l'intention des Inuits, quand la distinction établie ici n'est pas fondée sur des différences culturelles? Nous parlons de peuples autochtones autonomes qui avaient le droit et la capacité de négocier des accords, et il n'y

differences between the three groups. That is important, but in terms of the relationship between the Crown and the Aboriginal peoples, on that level, there is no distinction.

**Senator Carney:** It is unclear to me from your comments why you are recommending the committee amend Bill C-6 to include Metis communities so that inequality will be remedied before the bill becomes law, if in fact, as you say, you are not speaking for the Metis community and you do not know whether your argument applies to the third Aboriginal group. I do not really understand how you can reach this stand-alone conclusion, but I will not pursue it further.

You are free to comment, but I do not know why you take one position and not the other when you are speaking about equality.

#### [Translation]

**Senator Gill:** My question ties in with the ones you raised concerning First Nations or Meis rights. It is quite simple. Had there been no provision recognizing specific rights for First Nations, would a formula such as this one have been applied?

I have other questions for you as well. By all accounts, Bill C-6 was not meant as a vehicle for discussing, endorsing or recognizing rights. At least that was my understanding of Senator Austin's comments. If rights are not affected, then the Metis have no reason to complain, because their rights are not compromised.

However, if at some point a formula like this one does apply to First Nations — and assuming that rights are not affected — and does not apply to you, then an inequity does exist. First Nations would benefit, but not the Metis. You are saying that that would constitute discrimination, regardless of whether rights are involved or not. Correct?

#### [English]

**Mr. Chartrand:** Yes, exactly, even if you say there are no rights involved per se, there is a level of discrimination here.

One obvious example of where that comes into play is that this proposed legislation dispenses with limitation periods. If you go through the Indian Claims Commission, you do not have to worry about limitation periods.

However, if the Metis have a similar claim, they have to go to the courts, which will apply limitation periods. They must because that is the law.

That is a specific example of differential treatment in the proposed legislation.

a pas de différence entre les trois groupes à cet égard. Je reconnaiss qu'une institution de ce genre devrait être consciente des différences culturelles qui existent entre les trois groupes. C'est important, mais en ce qui concerne les rapports entre l'État et les peuples autochtones, à ce niveau-là, il n'y a pas de distinction.

**Le sénateur Carney:** Je n'arrive pas à comprendre, d'après vos propos, pourquoi vous recommandez au comité de modifier le projet de loi C-6 de manière à inclure les collectivités métisses pour mettre fin à l'inégalité avant l'entrée en vigueur du projet de loi si, en fait, comme vous dites, vous ne parlez pas au nom de la collectivité métisse et que vous ignorez si votre argument tient à l'égard du troisième groupe autochtone. Je ne comprends pas vraiment comment vous pouvez en venir à une pareille conclusion, mais je n'irai pas plus loin.

Vous êtes libre de commenter, mais j'ignore pourquoi vous adoptez une position et non pas l'autre quand vous parlez d'égalité.

#### [Français]

**Le sénateur Gill:** Ma question est reliée aux questions qui vous ont été posées concernant les droit des Premières nations ou les droit des Métis. C'est une question très simple. S'il n'y avait pas eu de droits spécifiques pour les Premières nations, j'aimerais savoir si une formule comme celle-là aurait été mise en place?

J'aurai d'autres questions ensuite. On semble vouloir dire que le projet de loi C-6 n'est pas fait pour discuter des droits, pour accepter ou pour reconnaître des droits. J'ai cru comprendre cela lors de l'intervention du sénateur Austin. Comme cela ne touche pas les droits, si je paraphrase, les Métis n'ont pas de raison de se plaindre parce que les droits ne sont pas compromis.

Par contre, si à un moment donné une formule comme celle-là existe pour les Premières nations — et disons que cela ne touche pas les droits — et que vous n'y avez pas accès comme les Premières nations, ce n'est pas égal. C'est une question qui est réservée aux Premières nations, mais pas à vous. Vous dites donc à ce moment qu'il y a discrimination, peu importe si cela touche les droits ou non. Est-ce que c'est cela?

#### [Traduction]

**M. Chartrand:** Oui, tout à fait. Même si vous dites qu'il n'y a pas de droit en jeu comme tel, il subsiste tout de même une certaine forme de discrimination.

L'exemple évident d'une situation où il y aurait discrimination est le fait que le projet de loi à l'étude ne comporte pas de délai de prescription. Si vous optez pour la Commission sur les revendications particulières des Indiens, vous n'avez pas à vous inquiéter de délais de prescription.

Cependant, si les Métis ont une revendication analogue, ils doivent aller devant les tribunaux, où s'appliquent des délais de prescription. Ils doivent le faire parce que c'est la loi.

Voilà un exemple précis où le projet de loi prévoit un traitement différent.

## [Translation]

**Senator Gill:** I have another question for you, Mr. Chartrand, in a similar vein.

The fact of the matter is that a decision was handed down in *Powley* after Bill C-6 had been introduced. Did you have an opportunity to familiarize yourself with Bill C-6, either before or after the decision was handed down?

Have you looked at the bill? I had a question for you concerning the proposed legislation.

## [English]

**Mr. Chartrand:** To some degree, yes. I did have a look at it before the *Powley* decision. I know there have been a few changes, but I am fairly comfortable with it. I read it over a couple of days ago. I might be able to help you out; I do not know.

## [Translation]

**Senator Gill:** You do realize that a cap has been imposed. The minister is not required to respond to specific demands within a certain time frame. He can choose to respond to them, or not. Would you be satisfied with this type of formula?

## [English]

**Mr. Chartrand:** You have to assume that ministers are responsible people and will not arbitrarily delay matters. I have not looked at that in particular, but it strikes me as something that would be of concern.

The limit is a strange thing, and how they calculate the amount of money is quite bizarre. I have not really figured that one out, other than that the later in a fiscal year you bring your claim, the more disadvantaged you are in terms of the amount of money you have. That in itself is building in major problems down the line.

**Senator Beaudoin:** I am impressed by the argument concerning discrimination and equality. What is certainly equal, in my opinion, is the fiduciary duty. It applies to every group and it should be applied equally, in my opinion.

I agree that the Metis have to establish that they exist. They have the onus of showing evidence and they have to be allied to a community. Therefore, I agree that they are not in the same category as the First Nations and the Inuit in that sense. However, the degree of fiduciary duty applies equally to all groups.

I see here that after six years it is too late. That is not very fair legislation. I do not know who is saying that. We have statutory limitations. If you want to establish your right, you do not have more than a certain number of years in which to do it. Under the civil code we call it "prescription," and you have the same thing in the common law system, but again it is a question of equality.

## [Français]

**Le sénateur Gill:** J'aurais une autre question, monsieur Chartrand, qui est un peu dans le même ordre.

En fait, la décision dans l'arrêt *Powley* a été rendue après que le projet de loi C-6 ait circulé ou ait été présenté. Est-ce que vous avez eu la chance de lire le projet de loi C-6 comme tel? Avant ou après la décision, peu importe.

Avez-vous eu la chance de le regarder, en y mettant un peu de temps? Je voulais vous poser une question sur le projet de loi.

## [Traduction]

**M. Chartrand:** Je l'ai examiné jusqu'à un certain point. Je l'ai feuilleté avant l'arrêt *Powley*. Je sais qu'on y a apporté depuis lors quelques changements, mais j'estime en connaître suffisamment la teneur. Je l'ai relu il y a quelques jours. Je pourrais peut-être vous être utile. Je n'en sais rien.

## [Français]

**Le sénateur Gill:** Vous savez qu'il y a un plafond financier, un «cap» comme on dit. Vous savez qu'il n'y a pas de limite de temps pour le ministre de recevoir les réclamations particulières. Le ministre peut répondre ou ne pas répondre. Vous seriez satisfait avec des formules comme celles-là?

## [Traduction]

**M. Chartrand:** Il faut supposer que les ministres sont des personnes responsables et qu'ils ne retarderont pas arbitrairement le règlement. Je ne me suis pas arrêté à cet aspect particulier, mais je le trouve tout de même préoccupant.

La limite fixée est étrange et la manière dont on calcule les montants est franchement bizarre. Je n'ai pas encore vraiment compris cet aspect, sauf que plus vous présentez la revendication tard dans l'exercice, plus vous êtes désavantageé quant au montant que vous recevez. Déjà, à elle seule, cette disposition laisse présager de graves problèmes.

**Le sénateur Beaudoin:** Je suis impressionné par l'argument portant sur la discrimination et l'égalité. Ce qui est certes égal, selon moi, c'est l'obligation fiduciaire. Elle s'applique à tous les groupes et elle devrait s'appliquer également.

Je suis d'accord pour dire qu'il faut que les Métis fassent reconnaître leur existence. C'est à eux qu'il appartient d'en faire la preuve et il faut qu'ils soient alliés à une collectivité. Par conséquent, je conviens qu'ils ne relèvent pas de la même catégorie que les Premières nations et les Inuits en ce sens. Par contre, le degré d'obligation fiduciaire qui s'applique à eux est le même qu'aux deux autres groupes.

Je constate qu'au bout de six ans, il est trop tard. Ce n'est pas une loi très juste. J'ignore qui l'affirme. Il existe des délais de prescription dans la loi. Si vous voulez faire reconnaître votre droit, vous n'avez pas plus de x années pour le faire. En vertu du Code civil tout comme du common law, il existe ce que nous appelons «des délais de prescription», mais encore, il s'agit d'une question d'égalité.

Once the onus of evidence has been complied with and there is a group of Metis, then they have the same voice as the other groups. This is why the *Powley* decision is so important. This is not the case with some other groups of Aboriginal people. Section 35 applies equally to all those groups, and those are collective rights. They are not individual rights but collective rights. It is as a group that they have those rights.

It is our duty here in the legislative branch of the state to help them. It is our duty, because it will cost a fortune and it will take a long time and be very difficult for Aboriginals to succeed in this. We should do something for them.

If you have an amendment that may help, I will not hesitate to accept it. They have been here for 10,000 years. That is a long time. The Metis have been here for only 500 years, which is yesterday in terms of history.

In that sense, I agree with Senator Austin that it is not pure equality, but that is because they have a different origin. We do not discriminate. We take the facts as they are. However, to reach the goal we must apply our fiduciary duty equally. This is an important point and your amendment may be a good one.

**The Chairman:** I should like to make one correction to Senator Beaudoin's statement. The Metis are not in the same category as the First Nations because they are not considered by the government of the day to be covered by section 91(24) of the BNA Act. Metis leaders have been fighting and negotiating since 1982 to ensure that they be included, but they are not.

**Senator Beaudoin:** They are in the process of becoming included. Once they have established their community, they fall under section 91(24). If that is not applied, go to court right away. You will win.

**The Chairman:** The Metis leadership is in court to establish that right now and have been since 1982. Therefore, it is very important that we consider that, too.

**Senator Beaudoin:** They will win.

**The Chairman:** I hope so. The case began 16 years ago and is still in court.

**Senator Beaudoin:** There is something wrong.

**The Chairman:** With regard to the Inuit, four or five groups have completed comprehensive land claim agreements that do create institutions. The only group that has not yet finalized a comprehensive agreement is the Labrador Inuit Association.

That is the explanation for the Inuit, and the Metis also. The case has been in court for 16 years.

**Senator St. Germain:** For clarification, Professor Chartrand, is it not the possibility of conflicts in claims that may arise as a result of the latest recognition of Metis rights under section 35(1) that

Une fois qu'on a prouvé ce que l'on avait à prouver et qu'il existe un groupe de Métis, ils ont alors la même voix au chapitre que les autres groupes. Voilà pourquoi l'arrêt *Powley* est si important. Ce n'est pas le cas de certains autres groupes de peuples autochtones. L'article 35 s'applique également à tous les groupes, et il est question de droits collectifs. Ce ne sont pas des droits individuels, mais bien collectifs. Ils en jouissent en tant que groupe.

Nous avons l'obligation, en tant que pouvoir législatif, de les aider. Nous en avons l'obligation parce que cela coûtera une fortune, qu'il faudra beaucoup de temps et que les Autochtones auront beaucoup de difficultés à y parvenir. Il faudrait les aider.

Si vous avez un amendement à nous proposer qui pourrait aider, je n'hésiterai pas à l'accepter. Ces gens sont ici depuis 10 000 ans. C'est long. Les Métis ne sont ici que depuis 500 ans, ce qui est très peu sur le plan historique.

C'est donc en ce sens que je suis d'accord avec le sénateur Austin qu'il n'y a pas d'égalité pure, mais que l'égalité découle d'origines différentes. Nous ne faisons pas de la discrimination. Nous reconnaissions les faits. Cependant, pour atteindre l'objectif, il faut s'acquitter de son obligation fiduciaire de manière égale. C'est là un point important, et votre amendement pourrait être bon.

**La présidente:** J'aimerais apporter une petite correction à ce qu'a dit le sénateur Beaudoin. Les Métis ne relèvent pas de la même catégorie que les Premières nations parce qu'ils ne sont pas considérés par le gouvernement de l'heure comme étant visés par le paragraphe 91(24) de la Loi de l'Amérique du Nord britannique. Les dirigeants métis se battent et négocient depuis 1982 pour obtenir leur inclusion, mais ils n'y sont pas encore parvenus.

**Le sénateur Beaudoin:** Le processus de leur inclusion est en cours. Dès qu'ils auront fait reconnaître leur collectivité, ils seront visés par le paragraphe 91(24). Si ce n'est pas le cas, qu'ils fassent immédiatement appel aux tribunaux. Ils auront gain de cause.

**La présidente:** Les dirigeants métis sont actuellement devant les tribunaux à cette fin et le sont depuis 1982. Il est donc très important d'en tenir compte également.

**Le sénateur Beaudoin:** Ils auront gain de cause.

**La présidente:** Je l'espère. L'affaire a débuté il y a 16 ans et elle est toujours devant les tribunaux.

**Le sénateur Beaudoin:** C'est que quelque chose cloche.

**La présidente:** En ce qui concerne les Inuits, quatre ou cinq groupes ont conclu des ententes relatives aux revendications territoriales globales dans lesquelles sont créées des institutions. Le seul groupe qui n'a pas encore finalisé d'accord complet est le Labrador Inuit Association.

Voilà l'explication pour les Inuits et pour les Métis. L'affaire est devant les tribunaux depuis 16 ans.

**Le sénateur St. Germain:** J'aimerais vérifier que j'ai bien compris. Monsieur Chartrand, n'est-ce pas la possibilité d'éventuels conflits dans les revendications qui pourraient

would really justify the inclusion of the Metis people in the preamble of this particular bill? Would this not be the driving force? Specific claims generally relate to land settlements, where there could theoretically be conflict between Metis settlements and First Nations settlements. I do not know whether First Nations would have priority. If everyone is treated equally, I do not know how that would happen. However, in the event of a conflict, if Metis were mentioned in this proposed legislation, they could not be excluded or ignored; their position would have to be taken into consideration by whatever tribunal or process would seek settlement with a First Nation.

découler de la plus récente reconnaissance des droits des Métis aux termes du paragraphe 35(1) qui justifierait en réalité l'inclusion des Métis dans le préambule du projet de loi à l'étude? N'en serait-ce pas là la principale raison? Les revendications particulières ont habituellement trait à des règlements de revendications foncières, là où il pourrait théoriquement y avoir conflit entre les établissements métis et les établissements des Premières nations. J'ignore si les Premières nations ont la priorité. Si tous sont traités sur un même pied, je ne vois pas comment cela pourrait se produire. Toutefois, en cas de conflit, si les Métis étaient mentionnés dans le projet de loi à l'étude, ils ne seraient pas exclus ou ignorés. Le tribunal ou processus qui chercherait à régler avec une Première nation serait obligé de tenir compte de leur position.

**Mr. Chartrand:** Yes, I would expect that to be the case. In fact, there are many situations of conflicting overlap between First Nations. That is the most common situation in terms of specific claims.

**Senator Austin:** I would like to clarify one thing with Professor Chartrand.

You made a remark a few moments ago that caught my attention. I am not sure I understood the point you were making, but it was something to the effect that although there is, in your mind, a Metis entitlement here of a constitutional kind, you would still not want to withhold this proposed legislation and deny its benefits to the communities that have over 600 claims that need to be processed. Am I putting words in your mouth? If I am, restate your point, please.

**Mr. Chartrand:** I do not want to deny the benefits of the proposed legislation to First Nations. There has always been a need for an independent tribunal with real teeth and not just recommendations. There are some good things about it, but I do know that First Nations have some issues with it as well, such as the funding cap and the compensation.

**Senator Austin:** They do, yes.

**Mr. Chartrand:** If those things can be ironed out, I certainly would not want to deny the benefit to First Nations. It would just mean sending another message that the Metis are not worthy of inclusion.

**Senator Austin:** Senator Carney made the proposal yesterday that this committee recommend that the government begin a process with the Metis communities to deal with their agreements with the Crown. While it would not be totally satisfactory to you, I take it that it is a step in the right direction?

**Mr. Chartrand:** Yes. If this committee recommended an amendment, to make it work, it would then want to study the whole issue. It would force them to take it seriously.

**M. Chartrand:** Oui, j'imagine que ce serait le cas. En fait, il existe de nombreuses situations de chevauchement contradictoire entre les Premières nations, et ce sont elles qui donnent le plus souvent lieu aux revendications particulières.

**Le sénateur Austin:** J'aimerais clarifier un point avec le professeur Chartrand.

Tout à l'heure vous avez fait une remarque qui a attiré mon attention. Je ne suis pas certain de vous avoir bien compris, mais vous semblez dire que, même si les Métis ont des droits qui découlent de la Constitution, comme vous le croyez, vous ne voudriez pas bloquer l'adoption de ce projet de loi et empêcher ainsi les collectivités qui ont plus de 600 revendications en suspens d'en bénéficier. Est-ce que j'interprète mal vos propos? Si oui, je vous prie de les reformuler.

**M. Chartrand:** Je ne veux pas empêcher les Premières nations de bénéficier des avantages du projet de loi. On a besoin depuis toujours d'un tribunal indépendant qui aurait un pouvoir véritable et qui ne se contenterait pas de formuler des recommandations. Il y a du bon dans ce projet de loi, mais je sais que les Premières nations y trouvent également certaines lacunes, concernant entre autres le plafond de financement et les indemnités.

**Le sénateur Austin:** C'est exact.

**M. Chartrand:** Si ces points de discorde peuvent être réglés, je ne voudrais certainement pas empêcher les Premières nations d'en profiter. Cela donnerait à penser, encore une fois, que les Métis ne valent pas la peine d'être inclus.

**Le sénateur Austin:** Le sénateur Carney a proposé hier que notre comité recommande au gouvernement d'entreprendre un processus auprès des collectivités métisses pour examiner les accords conclus avec la Couronne. Cette démarche ne semble pas tout à fait satisfaisante pour vous, mais serait-ce un pas dans la bonne direction?

**M. Chartrand:** Oui. Si votre comité recommande un amendement dans ce sens, il pourrait ensuite entreprendre d'étudier toute la question, ce qui forcerait le gouvernement à prendre la chose au sérieux.

**Senator Austin:** I do not understand your answer. Let me put the question to you again. I liked much of the answer, but there is one part I would like clarified. I am only asking it so you can make your position clear.

Are you saying that this bill should not proceed unless we amend it to include the Metis in its benefits, whatever they might be?

**Mr. Chartrand:** Yes, that is what I am saying.

**Senator Austin:** I have my answer. Thank you.

**Senator Chaput:** I can say that all of us here want equality and fairness. Everyone here agrees with that. We have Bill C-6, which the senators have amended. It has been brought to the Senate. We all know it is far from being everything that the Aboriginal people wanted. However, as some Aboriginal people have told me, it is a beginning and we are willing to go on working with the government to make it even better, as with other issues that will be coming next year.

Today, we are talking about adding another component to the bill, which some of your people have told us is not perfect, is far from being what you want, and is not as clear as you want it to be. You want to add another component.

I am not a lawyer, but it does not make sense to me. Why could we not just go on with what we have now and at the same time — we believe in fairness and equality — start some kind of process with the Metis people to find out what they want and work on that, and eventually the two or the three might work together? In the meantime, can we not just finish one thing, start another one and eventually maybe bring things together? I do not know. What do you think?

**Mr. Chartrand:** It puts a lot of faith in progress.

**Senator Chaput:** I always did. I still do.

**Mr. Chartrand:** You cannot argue with that. It would be great. I would love to see that kind of process established with the Metis to truly address their needs. Maybe it is important to get the political perspective from the Metis National Council and other representative organizations. I do not know if they will be witnesses here in the future, but I would recommend that, with the caveat that I do not think we should go against the Metis political representatives on the issue. It is ultimately something that has to be negotiated. That is more reflective of a nation-to-nation arrangement in the first place.

**Senator Chaput:** It is not clear to me, Professor Chartrand, whether you are speaking for the Metis today.

**Mr. Chartrand:** No. I am speaking in terms of a legal analysis of the impact of *Powley* on Bill C-6 that could lead to a finding of discrimination for their exclusion under the bill.

**Senator Chaput:** Have you consulted with Metis people?

**Mr. Chartrand:** No. I did not have the time.

**Le sénateur Austin:** Je ne comprends pas votre réponse. Permettez-moi de reposer ma question. Votre réponse me plaît dans l'ensemble, mais j'aimerais préciser un point, ce qui vous permettra de clarifier votre position.

Êtes-vous en train de dire que ce projet de loi ne doit pas aller plus loin à moins que nous ne l'amendions pour que les Métis puissent, eux aussi, en profiter des avantages, quels qu'ils soient?

**Mr. Chartrand:** Oui, c'est ce que je dis.

**Le sénateur Austin:** J'ai ma réponse. Merci.

**Le sénateur Chaput:** Je peux affirmer que chacun de nous souhaite l'égalité et l'équité. Tout le monde est d'accord sur ce principe. Nous avons le projet de loi C-6, qui a été examiné et amendé par le Sénat. Nous savons tous que ce projet de loi est loin de répondre à toutes les demandes des Autochtones. Toutefois, comme certains d'entre eux me l'ont dit, c'est un début et ils sont prêts à travailler avec le gouvernement pour l'améliorer et pour examiner d'autres questions qui seront à l'ordre du jour l'an prochain.

Il est question ici d'ajouter un autre élément au projet de loi qui, de l'avavis de certains Autochtones, n'est pas parfait, ne répond pas à toutes les attentes et n'est pas aussi clair qu'on le souhaiterait. Vous voulez qu'on ajoute un autre élément.

Je ne suis pas avocate, mais cela me paraît absurde. Pourquoi ne pas accepter ce que nous avons maintenant et du même coup — puisque nous croyons à l'équité et à l'égalité — entreprendre des démarches auprès des Métis pour voir ce qu'ils veulent et réunir ensuite les deux ou trois parties pour en discuter? Entre-temps, pouvons-nous terminer une chose, en commencer une autre et assembler le tout plus tard? Je ne sais pas. Qu'en pensez-vous?

**Mr. Chartrand:** Cela suppose beaucoup de foi.

**Le sénateur Chaput:** Je n'en ai jamais manqué.

**Mr. Chartrand:** Personne ne peut s'y opposer. Ce serait fantastique. J'aimerais bien qu'on entreprenne de telles démarches auprès des Métis pour vraiment tenir compte de leurs besoins. Il faudrait peut-être connaître le point de vue politique du Ralliement national des Métis et d'autres organisations représentatives. Je ne sais pas si certains de leurs membres viendront témoigner devant vous, mais c'est ce que je recommande, en ajoutant que nous ne devons pas aller à l'encontre des représentants politiques métis dans ce dossier. C'est un aspect qu'il faudra éventuellement négocier. Cette démarche se rapproche davantage d'un accommodement entre nations.

**Le sénateur Chaput:** Monsieur Chartrand, je me demande si vous parlez au nom des Métis aujourd'hui.

**Mr. Chartrand:** Non. Je vous parle d'une analyse juridique des répercussions de l'arrêt *Powley* sur le projet de loi C-6, qui pourrait nous amener à conclure que l'exclusion des Métis du projet de loi est discriminatoire.

**Le sénateur Chaput:** Avez-vous consulté les Métis?

**Mr. Chartrand:** Non. Je n'ai pas eu le temps.

**Senator Chaput:** Fair enough.

[*Translation*]

**Senator Gill:** Madam Chairman, I have to say that that is a tantalizing question, one that is often put to aboriginal groups. The response we get is always the same: if only we had the kind of faith that moves mountains! Sadly, that is not the case.

Countless times in the past, treaties have been disregarded and promises have been broken. I could give you several concrete, recent examples of this, but I will refrain from doing so.

We hear a great many things, both good and bad, here on Parliament Hill, Mr. Chartrand. We often hear from certain aboriginal groups and from the Metis that if this issue cannot be resolved in this forum, it will be settled in court.

Earlier, you said that if no tangible progress is made on including the Metis in certain bills currently under discussion, then the Metis will take their case to the courts.

People are always saying that the raison d'être of government institutions like the Senate is to adopt law that frame in a fair and equitable manner the rights of all citizens. Otherwise, those who feel that their rights have been violated will seek justice through the court system.

Our legislation must be drafted in such a way that citizens have no need to turn to the courts to have their rights upheld. Would you prefer to see laws in place that satisfy the needs of the Metis instead of always having to turn to the courts to seek justice? What are your views on this subject?

[*English*]

**Mr. Chartrand:** A law-making body where issues can be discussed is the preferable place to deal with these issues. A court setting is an antagonistic set-up to begin with; it is conflictual. You do not know what the outcome will be, but in Parliament you consider negotiations, discussion and debate, and ultimately come to a consensus, or at least the majority votes on it, and it is a better forum. By all means, deal with it here. For one thing, it is less costly than the courts. I would certainly support that.

[*Translation*]

**Senator Gill:** Many people in the Senate and elsewhere back your demands. Furthermore, they believe that properly drafted legislation would benefit all citizens, minority groups as well as First Nations. In your opinion, do court proceeding improve or poison relations between different groups? Such proceedings represent a serious problem.

**Le sénateur Chaput:** Très bien.

[*Français*]

**Le sénateur Gill:** Madame la présidente, je serais porté à faire un commentaire suite à une question que je trouve savoureuse. Je trouve cela savoureux parce que la question a très souvent été posée à des groupes Indiens. La réponse a toujours été la même: si nous pouvions avoir la foi qui transporte les montagnes! Mais on n'a pas cette foi.

Il y a tellement eu d'exemples dans le passé où les traités et les promesses n'ont pas été respectés. Je pourrais vous donner des exemples concrets et très récents. Je ne le ferai pas.

M. Chartrand, on entend toutes sortes de choses, ici, sur la Colline. On entend de bonnes choses et de mauvaises choses. On entend souvent, de la part de certaines Premières nations et de la part des Métis que si on ne règle pas cela ici, on va le régler en cour.

Je vous ai entendu dire tantôt que s'il n'y a pas de résultats concrets en ce qui a trait à l'inclusion des Métis dans certains projets de loi que nous sommes à débattre, les Métis vont aller en cour.

Les gens disent toujours que les institutions gouvernementales comme le Sénat existent pour adopter des lois capables d'encadrer de manière juste et équitable les droits de tous les citoyens, sinon, les gens qui se sentent lésés vont devoir poursuivre en justice.

Notre législation doit à tout prix faire en sorte que les citoyens n'aient pas à recourir aux tribunaux pour défendre ces droits. Préférez-vous avoir des lois qui correspondent aux besoins des Métis plutôt que d'aller les revendiquer constamment en cour? Quelle est votre position à ce sujet?

[*Traduction*]

**M. Chartrand:** Il est préférable de traiter de ces questions au sein d'un organisme législatif. Un tribunal suppose un contexte conflictuel mettant en présence des antagonistes. On ignore ce que sera le dénouement, tandis qu'au Parlement, des négociations, des discussions et des débats ont lieu avant d'aboutir à un consensus ou à la tenue d'un vote. C'est donc une meilleure tribune et j'espère que la question sera réglée ici, notamment parce que c'est moins coûteux que devant les tribunaux. Je suis tout à fait en faveur de cela.

[*Français*]

**Le sénateur Gill:** Au Sénat comme ailleurs, beaucoup de gens vous appuient dans vos revendications. De plus, ils croient qu'une législation bien adaptée serait bénéfique pour tous les citoyens, autant les groupes minoritaires que les Premières nations. Pensez-vous que les poursuites judiciaires améliorent ou au contraire enveniment les relations entre les différents groupes? Parce qu'elles représentent un sérieux problème.

As the government, it is our duty to improve relations between the groups concerned. However, those who are caught up in this issue know very well that far from improving, relations are in fact deteriorating. First Nations, Metis and Inuit are already embroiled in many court cases. Would you care to comment?

[English]

**Mr. Chartrand:** In terms of the fact that the *Powley* case will probably open up the possibility for me to pursue their claims, which have up to now been somewhat in abeyance. There are all kinds of potential claims in the making out there. If there is a mechanism that can reduce that conflict, that is, if institutions can be created to respect the rights of the Metis, then that definitely is the way to go.

**Senator St. Germain:** I have a comment that relates to this but it could be under “other business.” It relates to you in the chair, as a Metis, and myself with an interest as a Metis as well. I would like to suggest, in the presence of Professor Chartrand, who specializes in this area, that as a Senate committee, we should seriously consider an evaluation of the *Powley* decision and how it will impact all the Aboriginal peoples of this country. That is driven by the fact of the Supreme Court decision. We would not be going through this particular process if it were not for that. There will be a litany of areas to consider. That is where the Senate can play an integral role. We have people like Senator Austin, who will most likely end up being the Leader of the Government in the Senate. We would be glad to have him on board.

[Translation]

As mentioned, cases like the one in Saint-Eustache, Manitoba and elsewhere should have been settled by now.

[English]

That is something that this committee should consider in the future. It would be good to be able to do it with our chair present. In spite of your young age, I understand that they want you to retire. I place that before this committee for serious consideration and, possibly, action.

**The Chairman:** We have been talking about that for a while.

**Senator Beaudoin:** That is a very good idea. We may do that under an inquiry or in committee.

**The Chairman:** I realize that they are discussing the inclusion of the Metis. The first Metis rights case was the trial in 1849 of Guillaume Sayer in Rupert's Land, which is present-day Manitoba. In 1850, the Metis of Sault Ste. Marie fought for inclusion in the Robinson-Huron Treaty. In 1869, Louis Riel founded the provisional government to negotiate the terms of Manitoba's entry into Canada. The list goes on.

Au plan gouvernemental, c'est notre responsabilité d'améliorer les relations entre les groupes concernés. Cependant, ceux qui sont vraiment conscients de la question savent pertinemment que les relations ne s'améliorent pas, mais plutôt qu'elles s'aggravent. Il y a déjà beaucoup de procès du côté des Premières nations, des Métis et des Inuits. Avez-vous des commentaires à ce sujet?

[Traduction]

**M. Chartrand:** L'affaire *Powley* me donnera probablement la possibilité de faire valoir leurs revendications, qui ont été en quelque sorte mises en suspens jusqu'à présent. Toutes sortes de revendications sont en gestation. S'il existe un mécanisme pour atténuer ces conflits, c'est-à-dire si l'on peut créer des institutions visant à faire respecter les droits des Métis, il faut certainement prendre cette orientation.

**Le sénateur St. Germain:** J'ai un commentaire à ce sujet, qui pourrait aussi faire partie des autres points à l'ordre du jour. Mon commentaire nous concerne, vous et moi, madame la présidente, qui sommes tous deux Métis. J'aimerais proposer, en présence de M. Chartrand, qui se spécialise dans ce domaine, que notre comité sénatorial envisage sérieusement d'étudier l'arrêt *Powley* et ses répercussions sur tous les Autochtones du pays. Il s'agit tout de même d'une décision de la Cour suprême, sans laquelle ces discussions n'auraient pas lieu. Il faudra se pencher sur une multitude de questions et c'est là où le Sénat peut jouer un rôle intégral. Nous avons ici des gens comme le sénateur Austin, qui deviendra fort probablement le leader du gouvernement au Sénat. Nous aimerais bien le compter parmi nous.

[Français]

Comme nous le disions, il y a des affaires à Saint-Eustache, au Manitoba, et ailleurs qu'on aurait dû régler avant cela.

[Traduction]

Voilà une chose que notre comité devra examiner, de préférence avec notre présidente actuelle. Malgré votre jeune âge, je crois comprendre que certains souhaitent que vous preniez votre retraite. Je propose au comité de considérer sérieusement cet examen et de s'atteler à la tâche.

**La présidente:** Nous en parlons depuis un certain temps.

**Le sénateur Beaudoin:** C'est une très bonne idée. Nous pourrions procéder dans le cadre d'une enquête ou en comité.

**La présidente:** Il est question ici de l'inclusion des Métis. La première affaire portant sur les droits des Métis remonte à 1849, lors du procès de Guillaume Sayer dans la Terre de Rupert, qui est aujourd'hui le Manitoba. En 1850, les Métis de Sault Ste-Marie ont revendiqué leur inclusion dans le Traité Robinson-lac Huron. En 1869, Louis Riel a formé un gouvernement provisoire pour négocier les conditions de l'entrée du Manitoba au Canada. Et la liste continue.

Did you know that it was the Metis who began the free trade of our furs? We were part of the free trade negotiations in 1849. The list goes on. It seems to be our lot that we have had to go to the courts in every case. I want to thank Professor Chartrand. Metis issues are at the forefront in the Senate.

We have a letter from the Metis council. They are not prepared to meet with us.

**Senator Gill:** They asked for more time.

**The Chairman:** Yes. I really like Senator St. Germain's idea that we begin an inquiry. The Metis National Council will be very prominent in that inquiry. Thank you very much for appearing tonight and bringing all of these issues forward.

The committee adjourned.

Saviez-vous que ce sont les Métis qui ont commencé le libre-échange de nos fourrures? Nous faisions partie des négociations de libre-échange en 1849. La liste est longue. Il semble que nous avons toujours eu besoin de recourir aux tribunaux. Je tiens à remercier M. Chartrand et lui dire que les questions qui touchent les Métis occupent le premier rang au Sénat.

Nous avons reçu une lettre du Ralliement national des Métis nous indiquant que ses représentants ne sont pas prêts à nous rencontrer.

**Le sénateur Gill:** Ils ont demandé plus de temps.

**La présidente:** Oui. J'apprécie la proposition du sénateur St. Germain relative à une enquête par notre comité où le Ralliement national des Métis occuperait une place prépondérante. Merci beaucoup d'avoir comparu devant nous ce soir et d'avoir soulevé toutes ces questions.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

WITNESS

*As an individual:*

Professor Larry Chartrand, Faculty of Law, University of Ottawa.

TÉMOIN

*À titre personnel:*

M. Larry Chartrand, professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa.



Available from:  
Communication Canada – Canadian Government Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9  
Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

En vente:  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9  
Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Aboriginal Peoples

*Chair:*  
The Honourable THELMA J. CHALIFOUX

---

Thursday, October 2, 2003

---

## Issue No. 22

### Third meeting on:

Bill C-6, An Act to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims to provide for the filing, negotiation and resolution of specific claims and to make related amendments to other Acts and study of the impact on Bill C-6 of the recent Supreme Court decision recognizing the Metis People as a distinct Aboriginal Nation

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Peuples autochtones

*Présidente:*  
L'honorable THELMA J. CHALIFOUX

---

Le jeudi 2 octobre 2003

---

## Fascicule n° 22

### Troisième réunion concernant:

Le projet de loi C-6, Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence et l'étude des répercussions, sur le projet de loi C-6 de la récente décision de la Cour suprême reconnaissant au peuple métis le statut de nation autochtone distincte

---

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Thelma J. Chalifoux, *Chair*

The Honourable Janis G. Johnson, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Léger
Carney, P.C.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C. (or Robichaud, P.C.)	(or Kinsella)
Chaput	Massicotte
Gill	Stratton
Harb	Tkachuk
	Wiebe

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
PEUPLES AUTOCHTONES

*Présidente:* L'honorable Thelma J. Chalifoux

*Vice-présidente:* L'honorable Janis G. Johnson  
et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Léger
Carney, c.p.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p. (ou Robichaud, c.p.)	(ou Kinsella)
Chaput	Massicotte
Gill	Stratton
Harb	Tkachuk
	Wiebe

\**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Harb substituted for that of the Honourable Senator Christensen (*October 2, 2003*).

The name of the Honourable Senator Wiebe substituted for that of the Honourable Senator Pearson (*October 2, 2003*).

The name of the Honourable Senator Massicotte substituted for that of the Honourable Senator Sibberson (*October 2, 2003*).

A substitution pending for the Honourable Senator Austin (*October 2, 2003*).

\**Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Harb substitué à celui de l'honorable sénateur Christensen (*le 2 octobre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Wiebe substitué à celui de l'honorable sénateur Pearson (*le 2 octobre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Massicotte substitué à celui de l'honorable sénateur Sibberson (*le 2 octobre 2003*).

Le remplacement à venir pour l'honorable sénateur Austin (*le 2 octobre 2003*)

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Thursday, October 2, 2003  
(37)

**[English]**

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day, at 9:05 a.m. in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Thelma J. Chalifoux presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Chalifoux, Chaput, Gill, Harb, Léger, Massicotte, Stratton and Wiebe (8).

*Other senator present:* The Honourable Senator St. Germain, P.C. (1)

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Mary Hurley, Research Officer

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, September 25, 2003, the committee proceeded to examine Bill C-6, An Act to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims to provide for the filing, negotiation and resolution of specific claims and to make related amendments to other Acts.

**WITNESSES:***From the Assembly of First Nations:*

Bryan Schwartz, Special Counsel;

Roger Jones, Legal Counsel.

Mr. Schwartz made a presentation and then, with Mr. Jones, answered questions.

At 9:55 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

*Le greffier du comité,*

Adam Thompson

*Clerk of the Committee*

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le jeudi 2 octobre 2003  
(37)

**[Traduction]**

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 05, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Thelma J. Chalifoux.

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Chalifoux, Chaput, Gill, Harb, Léger, Massicotte, Stratton et Wiebe (8).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur St. Germain, c.p. (1).

*Également présente:* De la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement: Mary Hurley, attachée de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 25 septembre 2003, le comité examine le projet de loi C-6, Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des Premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence.

**TÉMOINS:***De l'Assemblée des Premières nations:*

Bryan Schwartz, conseiller juridique spécial;

Roger Jones, conseiller juridique.

M. Schwartz fait une déclaration et, de concert avec M. Jones, répond aux questions.

À 9 h 55, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

**EVIDENCE**

OTTAWA, Thursday, October 2, 2003

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred Bill C-6, to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims to provide for the filing, negotiation and resolution of specific claims and to make related amendments to other acts, met this day at 9:05 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Thelma J. Chalifoux (Chairman)** in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, this morning we continue our examination of proposed Bill C-6 and any impact the Supreme Court decision in *R. v. Powley* may have on it.

I would like to remind senators of the terms of the motion adopted by the Senate. The motion is that this bill, as amended, not be read a third time, but that it be referred back to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples for the purpose of studying the impact of the recent Supreme Court decision recognizing the Metis people as a distinct Aboriginal nation on the proposed legislation. It is that question and that question alone with which we are seized.

Thank you for coming on such short notice, Mr. Schwartz.

**Mr. Bryan Schwartz, Special Counsel, Assembly of First Nations:** Madam Chairman, I have a few preliminary comments.

It will come as no surprise that the Assembly of First Nations is concerned with the substance of Bill C-6 and disagrees with the Senate process up until now. Nonetheless, I thank you for once again giving us the opportunity to speak with you. Much as we have very strong disagreements on substance, we have always had courteous hearings here, which is not always the case on these kinds of issues.

*R. v Powley* is one of at least a trilogy of important Supreme Court decisions that are relevant to your decisions concerning this proposed bill. The *Blais* case and the *Lovelace* case are the other two cases to which I refer. I will be happy to discuss those cases once I have completed my presentation. Understandably, this committee is always anxious to get away from the prepared statement and on to the questions and answers as quickly as possible.

Madam Chairman, I appreciate and respect your preliminary comments, about this process not being a reopening of the entire debate but confined to the *Powley* case. In order to give you the AFN take on how *Powley* fits into this, I will make some comments about the bill. With your permission, Madam Chair, I will read a short letter from the National Chief into the record. I

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le jeudi 2 octobre 2003

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, auquel est renvoyé le projet de loi C-6, Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des Premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence, se réunit aujourd’hui à 9 h 05 pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Thelma J. Chalifoux (présidente)** occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente:** Honorables sénateurs, ce matin, nous poursuivons notre étude du projet de loi C-6 et de toutes conséquences que pourrait avoir la décision de la Cour suprême dans l’affaire *R. c. Powley*.

Je tiens à rappeler aux sénateurs les conditions de la motion adoptée par le Sénat. Le projet de loi, tel que modifié, n'est pas soumis à une troisième lecture; plutôt, il est renvoyé au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, dont la tâche consistera à étudier l'impact de la décision récente de la Cour suprême qui reconnaît le peuple métis en tant que nation autochtone distincte sur le projet de loi. C'est cette question, et uniquement cette question, qui nous est confiée.

Je vous remercie d'être venu à si bref préavis, monsieur Schwartz.

**M. Bryan Schwartz, conseiller spécial, Assemblée des Premières nations:** Madame la présidente, j'aimerais formuler quelques observations préliminaires.

Cela ne surprendra personne de savoir que l'Assemblée des Premières nations se soucie de la substance du projet de loi C-6 et est en désaccord avec la démarche du Sénat jusqu'à maintenant. Néanmoins, je vous remercie encore une fois de nous donner l'occasion de discuter avec vous. Notre point de vue sur le fond fait bien l'objet de désaccords très nets, mais nous avons toujours eu droit ici à des audiences marquées par la courtoisie, ce qui n'est pas toujours le cas dans les dossiers de cette nature.

L'arrêt *R. c. Powley* est un élément d'au moins trois décisions importantes de la Cour suprême qui s'appliquent aux décisions qui vous reviennent en rapport avec ce projet de loi. L'affaire *Blais* et l'affaire *Lovelace* sont les deux autres causes dont je parle. Une fois mon exposé terminé, je serai heureux de discuter avec vous de ces deux affaires. Cela se comprend, le comité a toujours hâte de franchir l'étape de la déclaration préparée d'avance pour passer aux questions le plus rapidement possible.

Madame la présidente, j'apprécie et je respecte les observations préliminaires que vous avez formulées — quand vous avez dit qu'il s'agit non pas de rouvrir le débat entier, mais plutôt de se limiter à l'affaire *Powley*. Pour que vous puissiez saisir le point de vue de l'APN sur la place de l'arrêt *Powley* dans tout cela, je vais faire quelques observations à propos du projet de loi. Avec votre

can assure you I appreciate we are here primarily to discuss Powley.

**Senator Harb:** I understand that this letter has been distributed to members of the committee. May I propose that it be deemed read into the record, which will allow our witness to have more time to talk about either the content of the letter or other matters.

**Senator Stratton:** I would like to hear the presentation.

**The Chairman:** It is very important that the letter is read into the record because it is from the National Chief.

**Mr. Schwartz:** Thank you. Once the National Chief's statement is read I will be happy to do the best I can to answer your specific questions.

I would caution that notwithstanding the aura of omniscience that academics, in particular, try to portray, these are complex matters and recent decisions. I will do my best to answer your questions but, I do not know if I will have all the details at my fingertips.

The letter reads as follows:

Dear Senator Chalifoux and members of the Senate Committee on Aboriginal Peoples,

The AFN has been invited today to comment on how the Powley decision might affect Bill C-6. However, a few preliminary remarks are in order. Before commenting on Powley it is necessary to make clear the context concerning larger issues surrounding the proposed legislation.

For several years the AFN and federal officials participated in a joint task force, JTF, to consider the requirements of an effective specific claims body. In an unprecedented spirit of partnership, the JTF produced a model of sound and effective system. The exercise should have stood as a landmark in cooperative policy development.

Instead, the federal government rejected the model suggested by the JTF and terminated consultation. It produced a bill that continues, rather than resolves, the problems of the past, including delay and conflict of interest on the part of the federal government.

The AFN has repeatedly called for a return to direct Canada-AFN discussions aimed at producing a genuinely just and effective bill. So far this has not happened.

It is not too late. Despite all that has happened, a federal government that wishes to return to constructive mutually-respectful and results-oriented dialogue will find a willing partner in the AFN.

permission, madame la présidente, je lirai pour le compte rendu une courte lettre du chef national. Permettez-moi de vous rassurer sur un point: je sais que nous sommes là surtout pour discuter de l'arrêt Powley.

**Le sénateur Harb:** Cette lettre aurait été distribuée aux membres du comité. Puis-je proposer qu'elle soit réputée lue pour le compte rendu, ce qui permettra à notre témoin de parler plus longuement du contenu de la lettre ou d'autres questions.

**Le sénateur Stratton:** J'aimerais entendre l'exposé.

**La présidente:** Il est très important que la lettre soit lue aux fins du compte rendu, car elle vient du chef national.

**M. Schwartz:** Merci. Une fois la déclaration du chef national lue, je serai heureux de faire de mon mieux pour répondre aux questions précises que vous poserez.

Je tiens à souligner d'abord que, malgré l'impression d'omniscience qu'essaient de dégager, en particulier les universitaires, il s'agit de questions complexes et de décisions récentes. Je ferai de mon mieux pour répondre aux questions, mais je ne sais pas si j'aurai toutes les précisions voulues à ma disposition.

La lettre se lit comme suit:

Madame le sénateur, mesdames, messieurs, membres du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones,

L'APN est invitée aujourd'hui à commenter les répercussions possibles de l'arrêt Powley sur le projet de loi C-6. Par contre, quelques remarques préliminaires s'imposent. Avant de commenter l'arrêt, il faut préciser le contexte où il s'inscrit — les questions globales entourant le projet de loi.

Depuis plusieurs années, l'APN et des responsables fédéraux font partie d'un groupe de travail mixte chargé d'envisager ce qu'il faudrait exiger d'un organisme de règlement des revendications particulières qui se veut efficace. Fort d'un esprit de partenariat sans précédent, le groupe de travail mixte a produit un modèle de système viable et efficace. L'exercice aurait dû servir d'exemple à suivre en fait de coopération à l'élaboration de politiques.

Le gouvernement fédéral, quant à lui, a rejeté le modèle proposé par le groupe de travail mixte et a mis fin à la consultation. Il a produit un projet de loi qui maintient, plutôt qu'il ne règle, les problèmes connus par le passé, notamment l'atermoiement et le conflit d'intérêts de la part du gouvernement fédéral.

L'APN a lancé des appels répétés en faveur d'une reprise des discussions directes Canada-APN, pour que nous ayons un projet de loi qui est vraiment équitable et efficace. Jusqu'à maintenant, cela ne s'est pas fait.

Il n'est pas trop tard. Malgré tout ce qui s'est produit, si le gouvernement fédéral souhaite revenir à un dialogue constructif qui est respectueux des deux parties et qui est axé sur les résultats, il constatera la bonne volonté de l'APN en tant que partenaire.

The proposed bill is not only unsound in policy terms but also incompatible with principles of natural justice that includes the need for an adjudicative body to be genuinely independent. A fiduciary must not only avoid conflicts of interest but address breaches of its obligations to First Nations with reasonable speed and without arbitrarily excluding whole categories of First Nations' claimants, such as those who were unilaterally promised reserves they never received.

With respect, these issues were not adequately recognized or addressed by the Senate Committee on Aboriginal Peoples. On some issues a very basic misunderstanding seems to remain.

Over a year ago, the AFN openly tabled a detailed legal analysis of the proposed bill. The concerns expressed at that time still stand. They are supported by case law that is no less important than *Powley*. It would be unfortunate if First Nations find that the courts is the only forum that will respond constructively to these concerns. The Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs ought to be given a full opportunity to study the issues raised and consider how they can be constructively addressed. If Justice has any technical responses, they ought to be documented and released for public scrutiny and comment.

The Senate amendments proposed so far are inadequate. The AFN has never been given an opportunity to comment on them before a Senate committee.

One amendment allows individual claimants to send in suggestions about the appointment of commissioners, but the minister retains the power to appoint.

No statutory role is given to the AFN, a national body that has the delegated authority from First Nations to coordinate suggestions and partner with the federal government in ensuring that only qualified and impartial persons are appointed.

The amendment that would increase the cap on individual claims by \$3 million to \$10 million is too small a step in the right direction. Most claims, on the basis of any independent and credible projections, would be denied access to the tribunal.

Another amendment addresses an extremely limited aspect of the conflict of interest issue. Federal control over appointments and reappointments remain, as well as privileged access of federal public servants, but not

Non seulement le projet de loi est mal avisé du point de vue de la politique gouvernementale, mais, en plus, il est incompatible avec les principes de justice naturelle, dont la nécessité pour un organisme d'arbitrage d'être vraiment indépendant. Le titulaire d'une obligation fiduciaire doit non seulement éviter les conflits d'intérêts, mais aussi régler dans un délai raisonnable les cas où il y a manquement aux obligations envers les Premières nations, sans exclure arbitrairement des catégories entières de demandeurs des Premières nations, par exemple ceux à qui on a promis unilatéralement des réserves sans jamais respecter cette promesse.

Sauf tout le respect que je vous dois, disons que le Comité sénatorial des peuples autochtones ne reconnaît pas adéquatement ces questions ni ne les règle. Sur certains points, il semble encore y avoir des malentendus très fondamentaux.

Il y a plus d'un an, l'APN a déposé publiquement une analyse juridique détaillée du projet de loi. Les préoccupations qu'elle a formulées à ce moment-là demeurent. Elles reposent sur une jurisprudence tout aussi importante que celle de *Powley*. Il serait malheureux que les Premières nations découvrent que seuls les tribunaux sont aptes à réagir de manière constructive aux préoccupations ainsi formulées. Le Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles devrait avoir toute la latitude voulue pour étudier les questions soulevées et envisager un règlement constructif. Si le ministère de la Justice conçoit des mesures «techniques» qui s'appliquent à la situation, il faut que celles-ci soient dûment notées et rendues publiques, pour que les gens puissent les examiner et les commenter.

Les modifications apportées par le Sénat jusqu'à maintenant ne sont pas adéquates. L'APN n'a jamais eu l'occasion de les commenter devant un comité sénatorial.

Une modification en particulier permet à des demandeurs individuels de suggérer les membres de la Commission, mais c'est le ministre qui a toujours le pouvoir de les nommer.

Aucun rôle législatif n'est attribué à l'APN, organisme national auquel est délégué le pouvoir qu'ont les Premières nations de coordonner les suggestions et d'agir en partenariat avec le gouvernement fédéral pour s'assurer que seules des personnes qualifiées et impartiales sont nommées.

La modification aurait pour effet de faire passer de 3 à 10 millions de dollars le maximum applicable aux revendications individuelles. C'est une modification qui est bonne, mais qui est par trop modeste. La plupart des revendications, toutes les prévisions indépendantes et dignes de foi le montrent, ne seraient pas admissibles.

Une autre modification encore touche à un aspect extrêmement limité de la question du conflit d'intérêts. L'emprise fédérale sur les nominations et le renouvellement du mandat des personnes nommées demeure, tout comme

members of First Nations institutions, to positions in these new bodies.

Another amendment allows a claimant before the commission to go to the tribunal to apply for a subpoena. This route is an inadequate substitute for the right that is being stripped from claimants to obtain a public inquiry from a commission on a claim with a public report to follow. The minority will be able to proceed to the tribunal. Claims above the cap will have no effective means of pressuring a federal government that is unreasonably stalling or denying a claim.

The federal government still has a chance to meet with the AFN, restore the spirit of partnership and work together to produce a specific claims bill that will benefit all Canadians. Moving rapidly to resolve specific claims will promote economic and social development among First Nations and their surrounding communities. It will remove a long standing obstacle to reconciliation and help to shift the focus of the First Nations federal relationship from redressing the past to building the future together. If the federal government instead pushes ahead unilaterally to impose a fundamentally unjust bill, First Nations will have no choice but to consider and pursue with vigour their legal and political remedies.

The AFN has been asked with very short notice to comment on the *Powley* decision. Let there be no doubt about some basic principles.

First, the AFN supports reasonable and just responses to the just claims of all Aboriginal peoples, including the Inuit and the Métis.

Second, the AFN recognizes pluralism among First Nations and among the peoples mentioned in section 35 of the Constitution Act, 1982. Equality does not require, or even permit in some cases, an identical treatment of different groups. Their distinctive histories, rights, interests and political choices must be taken into account in appropriate ways.

Turning now to particulars, it is important to recognize that *Powley* is not the only relevant decision handed down by the Supreme Court of Canada. In the *Blais* case, the Supreme Court of Canada ruled that the Métis are not Indians for the purposes of the Constitution Act, 1930. It appears that the reasons of the court would surely also apply to the issue of whether Métis are "Indians" for the purpose of section 91(24) of the Constitution Act, 1867. The court

l'accès privilégié aux fonctionnaires fédéraux, mais non pas aux membres des institutions des Premières nations, aux postes qu'offrent ces nouveaux organismes.

Une autre modification permet aux revendicateurs qui se trouvent devant la commission de s'adresser au tribunal, pour demander une citation à comparaître. Or, cette mesure ne convient pas comme substitut d'un droit qu'on enlève aux revendicateurs, soit d'obtenir que la commission procède à une enquête publique sur une revendication, avec le rapport public que cela suppose par la suite. C'est une minorité qui pourra accéder enfin au tribunal. Ceux dont la revendication est supérieure à la limite établie ne disposeront d aucun moyen efficace pour faire pression sur un gouvernement fédéral qui, déraisonnablement, emploie des tactiques dilatoires ou oppose son refus à une revendication.

Le gouvernement fédéral peut encore se réunir avec l'APN, rétablir l'esprit de partenariat et travailler avec elle pour produire un projet de loi sur le règlement des revendications particulières qui sera à l'avantage de tous les Canadiens. Une action rapide pour régler les revendications particulières sera favorable au développement économique et social des Premières nations et des collectivités avoisinantes. Cela aura pour effet d'éliminer un obstacle qui nuit depuis longtemps à la réconciliation et de modifier la relation entre les Premières nations et le gouvernement fédéral pour que ce soit l'idée de bâtir ensemble l'avenir, plutôt que le règlement des torts causés par le passé, qui occupent l'avant-scène. Si le gouvernement fédéral décide plutôt d'agir unilatéralement et d'imposer un projet de loi fondamentalement injuste, les Premières nations n'auront d'autre choix que d'envisager et d'appliquer avec vigueur les recours juridiques et politiques à leur disposition.

L'APN a été appelée à venir commenter l'arrêt *Powley* moyennant un préavis très court. Ne laissons planer aucun doute sur certains principes fondamentaux.

Premièrement, l'APN préconise le règlement raisonnable et équitable des revendications fondées de tous les peuples autochtones, y compris les Inuits et les Métis.

Deuxièmement, l'APN admet le principe du pluralisme parmi les Premières nations et parmi les peuples mentionnés à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. Selon le principe de l'égalité, il n'est pas nécessaire, ni est-il même permis, dans certains cas, de traiter de manière identique des groupes différents. Il faut tenir compte de façon appropriée de leur histoire, de leurs droits, de leurs intérêts et de leurs choix politiques distinctifs.

Pour aborder maintenant les aspects particuliers de l'affaire, il importe de reconnaître que l'arrêt *Powley* ne constitue pas l'unique décision pertinente de la part de la Cour suprême du Canada. Dans l'affaire *Blais*, la Cour suprême du Canada a déterminé que les Métis ne sont pas des Indiens aux fins de la Loi constitutionnelle de 1930. Il semble que les motifs évoqués par le tribunal s'appliqueraient certainement aussi à la question de savoir

has acknowledged, in other words, that First Nations and Métis have, for at least some important purpose, different constitutional histories and positions.

In the *Lovelace* case, the Supreme Court of Canada had recognized that the distinctive legal and social position of the First Nations means that a government can design programs in partnership with First Nations that extend to them only and do not necessarily include the Métis. This is not in any way to deny that Métis are entitled Aboriginal people, or that governments have (e.g., the Manitoba Act, the Alberta legislation on Métis settlements) crafted distinctive programs to address Métis rights.

In addressing specific claims, it is reasonable and appropriate for the federal government and the AFN to develop, in particular, and operate in collaboration, a system that addresses First Nations claims.

For over a century, the Indian Act has operated to vest a large measure of control over Indian lands and assets of First Nations in the federal government. It is from this statute, the Indian Act, that many specific claims arise. The Indian Act, as the Supreme Court of Canada observes in *Blais*, drew a clear distinction between "Indians" and Métis.

The AFN recognizes that Métis organizations have brought claims based on their own distinctive constitutional histories and rights. The AFN would welcome the just and prompt resolution of these issues by provincial governments. Perhaps there may be even a role for the federal government to play.

However, given the long history of justice denied to First Nations in the context of specific claims, First Nations cannot be expected to wait while yet a new process of consultation unfolds. After earlier efforts over decades failed to produce consensus, bilateral discussions between the AFN and federal officials produced the JTF model and it is long overdue that a just system based on that model be implemented.

One of the most problematic aspects of the proposed legislation is its attempt to eliminate the AFN from its role fully recognized in and by the joint task force of coordinating and effectively representing First Nations opinion on appointments and in a three-year review of the new system. Few organizations operate as democratically as the AFN. A national chief needs a mandate from a full 60 per cent of chiefs who represent the overwhelming majority of First Nations. No organization is better suited to consult with and speak for claimants and potential claimants. Its

si les Métis sont des «Indiens» aux fins du paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867. Le tribunal a reconnu, autrement dit, que les Premières nations et les Métis ont, du moins pour quelques fins importantes, une histoire et une situation constitutionnelles qui ne sont pas les mêmes.

Dans l'arrêt *Lovelace*, la Cour suprême du Canada reconnaît que la situation juridique et sociale distinctive des Premières nations est telle que le gouvernement peut concevoir des programmes de concert avec les Premières nations et qui visent uniquement les Premières nations, sans forcément inclure les Métis. Cela ne peut d'aucune façon vouloir dire que les Métis n'ont pas le titre ancestral, ni que les gouvernements (songeons par exemple à la Loi sur le Manitoba et aux lois albertaines sur les établissements métis) ont conçu des programmes distinctifs en fonction des droits des Métis.

Là où il est question de régler des revendications particulières, il est raisonnable et convenable que le gouvernement fédéral et l'APN conçoivent, en particulier, et dirigent, en collaboration, un système qui tient compte des revendications des Premières nations.

Depuis plus d'un siècle, la Loi sur les Indiens fonctionne de manière à conférer au gouvernement fédéral une grande emprise sur les terres et les biens des Premières nations. Or, c'est cette loi, la Loi sur les Indiens, qui est à l'origine de nombreuses revendications particulières. La Loi sur les Indiens, comme le fait remarquer la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Blais*, faisait clairement la distinction entre «Indiens» et Métis:

L'APN reconnaît que les organisations métisses ont déjà déposé des revendications fondées sur l'histoire et les droits constitutionnels distinctifs qui sont les leurs. L'APN préconise un règlement équitable et rapide des questions en jeu de la part des administrations provinciales. Il y aurait peut-être même un rôle que le gouvernement fédéral pourrait jouer à cet égard.

Tout de même, comme les revendications particulières des Premières nations font depuis longtemps l'objet d'un déni de justice, les Premières nations ne sauraient attendre pendant qu'un nouveau processus de consultation se déroule. Les efforts faits depuis des décennies n'ayant pas abouti à un consensus, les discussions bilatérales entre l'APN et les responsables fédéraux ont débouché sur le modèle du groupe de travail mixte; or, il y a déjà longtemps qu'un système équitable fondé sur ce modèle devrait être instauré.

Une des difficultés du projet de loi, c'est qu'il vise à empêcher l'APN d'exercer une fonction qui lui est entièrement reconnue au groupe de travail mixte — coordonner et faire valoir l'opinion des Premières nations sur les nominations et en rapport avec un examen triennal du nouveau système. Rares sont les organisations qui ont un fonctionnement démocratique comparable à celui de l'APN. Le chef national doit obtenir un mandat d'au moins 60 p. 100 des chefs, représentant la très grande majorité des Premières nations. Aucune organisation n'est mieux

position on Bill C-6 is supported by regional and individual First Nations across Canada. There is no split between the grass roots and the leadership.

First Nations across Canada will not accept any attempt by the federal government to exclude the AFN from full participation in the creation or operation of a truly just and effective system by using the rationale that Canada is home to other Aboriginal peoples besides First Nations. The federal government should be prepared to engage in separate policy processes with each of the AFN and, when and where appropriate, the proper representatives of the Metis.

The federal government continues to underfund the resolution of specific claims. The backlog grows. Debts that involve the honour of the Crown and lawful obligations remain unpaid. Communities continue to suffer. There must be an increased federal commitment to honouring its obligations. The AFN does not accept any potential federal model in which the claims of Metis are added to the AFN claimants on the same or even shrinking allocations.

With respect to Metis claims, federal and provincial governments must provide whatever additional funding is required out of their own resources rather than denying or depriving First Nations.

It might be noted, incidentally, that *Powley* dealt with a site-specific claim. The Metis claim in that particular case would not fall within the mandate of a specific claims body under either the JTF model or under Bill C-6. At federal insistence, neither model permits claims based on Aboriginal rights or title to be brought forward.

It might also be observed that the federal government has insisted on narrowing the scope of specific claims in other ways, such as excluding claims less than 15 years old, in order to permit a better focus in the federal government's perspective. There are no doubt challenging, complex and distinctive issues involving the Metis that could be and should be the appropriate subject of another dialogue and another system.

In the meantime, the AFN hopes and expects the federal government will finally pick up where the JTF left off and restore reason and dialogue to the creation of a just, effective, independent and accessible process for resolving specific claims.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Schwartz.

placée pour consulter les revendicateurs confirmés et potentiels et pour s'entretenir avec eux. Sa position sur le projet de loi C-6 est appuyée par les Premières nations régionales et particulières, partout au Canada. Il n'y a pas de schisme entre la base et les dirigeants.

Partout au Canada, les Premières nations n'accepteront pas quelque tentative que puisse déployer le gouvernement fédéral pour exclure l'APN d'une participation entière à la création ou au fonctionnement d'un système vraiment équitable et efficace, sous prétexte que le Canada a d'autres peuples autochtones, à part les Premières nations. Le gouvernement fédéral devrait être prêt à appliquer des processus stratégiques distincts à chacune des Premières nations autochtones et, au moment et à l'endroit qui conviennent, avec les représentants légitimes des Métis.

Le gouvernement fédéral accorde encore un financement insuffisant au règlement des revendications particulières. L'arriéré s'accroît. Des dettes où il est question de l'honneur de la Couronne et d'obligations légales reconnues demeurent impayées. Les collectivités continuent de souffrir. Le gouvernement fédéral doit s'engager à mieux faire pour respecter ses obligations. L'APN ne saurait accepter de modèle fédéral où les revendications des Métis sont ajoutées à celles des Premières nations autochtones en fonction d'un budget qui demeure le même ou qui s'amenuise même.

Pour ce qui est des revendications des Métis, les autorités fédérales et provinciales doivent fournir tous les fonds supplémentaires nécessaires, à même leurs propres ressources, plutôt que de priver les Premières nations ou de leur opposer un refus.

Notons, soit dit en passant, que l'affaire *Powley* concernait une revendication touchant à un site précis. La revendication des Métis dans cette affaire particulière ne s'inscrirait pas dans le mandat d'un organisme de règlements des revendications particulières fondé sur le modèle du groupe de travail mixte ou sur le projet de loi C-6. Les autorités fédérales ont insisté là-dessus: ni l'un ni l'autre des modèles n'autorise des revendications fondées sur les droits ancestraux ou le titre ancestral.

Soulignons aussi que le gouvernement fédéral a insisté pour limiter la portée des revendications particulières par d'autres moyens, par exemple en excluant celles qui ont moins de 15 ans, de manière à mieux canaliser l'effort fédéral. Il existe sans doute, en rapport avec les Métis, des questions difficiles, complexes et distinctives qui pourraient, qui devraient faire l'objet d'un autre dialogue et d'un autre système.

Dans l'intervalle, l'APN espère et s'attend que le gouvernement fédéral reprenne les choses au point où les avait laissées le groupe de travail mixte et rétablisse une action raisonnée et un dialogue en vue de la création d'un processus équitable, efficace, indépendant et accessible en ce qui concerne le règlement des revendications particulières.

**La présidente:** Merci, monsieur Schwartz.

I remind senators and presenters of the terms of the motion adopted by the Senate that gives this committee the mandate to review the proposed bill only for the purpose of studying the impact of the recent Supreme Court decision recognizing the Metis people as a distinct Aboriginal nation will have on it.

At this point, that is the only issue with which this committee has been charged. Mr. Jones, do you have anything to add, at this point?

**Mr. Roger Jones, Legal Counsel, Assembly of First Nations:**  
Not at this point, Madam Chair.

**Senator Stratton:** The government keeps saying that the *Powley* case is about rights. Specific claims are not about rights, they add, and conclude the *Powley* case has no impact on the proposed legislation.

The government seems to be ignoring the fact that the *Powley* case is the first of several building blocks that defines the place of Metis peoples in Canada in much the same way that the *Guerin* case was the first building block for Indians followed by *Sparrow*, *Delgamuukw*, and many others.

The right of reclamation of lands and community bases lost because of government improprieties, negligence, omissions and improper commissions is inferred in *Powley*. Some communities cannot have access to *Powley* rights unless they are able to have justice with regard to lands so far as to come within the *Powley* criteria.

I refer here specifically to Senator St. Germain and the history of his family along the Assiniboine River west of Winnipeg.

In the 1880s, the entire Sandy Bay Manitoba Band took script as a result of swindles and false promises by government agents and in essence became Metis. A decade later, then they were able to convince government of the swindle and they were readmitted to treaty and now number nearly 5,000 people on the shores of Lake Manitoba.

It is conceivable that today, inspired by *Powley*, numerous Metis communities who once came under the Indian Act may be able to argue that it would be discriminatory to exclude them from the specific claims process and the process provided in the proposed legislation.

In Cumberland House, Saskatchewan, many of the First Nations took script, but had no place to go, so they remained on reserve. Years later, the government excised the land on which they resided and turned it over to the Metis community, and as a result there are now questions of acquired rights. The question put forward by Senator St. Germain is with respect to those two examples in history.

Je rappelle aux sénateurs et aux témoins les conditions de la motion adoptée par le Sénat: le comité a pour mandat d'examiner le projet de loi seulement pour savoir quel serait l'impact de la décision récente de la Cour suprême reconnaissant le peuple métis comme une nation autochtone distincte sur le projet de loi.

En ce moment, c'est la seule question à avoir été confiée au comité. Monsieur Jones, avez-vous quelque chose à ajouter?

**M. Roger Jones, conseiller juridique, Assemblée des Premières nations:** Pas pour l'instant, madame la présidente.

**Le sénateur Stratton:** Le gouvernement ne cesse de dire que l'affaire *Powley* porte sur des droits. Les revendications particulières ne portent pas sur des droits, ajoute-t-il, et il conclut que l'affaire *Powley* n'a aucun impact sur le projet de loi.

Le gouvernement semble oublier que l'arrêt *Powley* est le premier de plusieurs éléments qui viennent définir la place des peuples métis au Canada, de même que l'affaire *Guerin* a été le premier élément dans le cas des Indiens, suivi des arrêts *Sparrow*, *Delgamuukw* et de nombreux autres.

L'arrêt *Powley* permet de déduire l'existence du droit de réclamer les terres et assises communautaires perdues du fait des irrégularités, de la négligence, des omissions et des erreurs de la part du gouvernement. Certaines collectivités ne peuvent se prévaloir des droits dont il est question dans *Powley* à moins d'obtenir justice en rapport avec les terres revendiquées, de manière à répondre aux critères énoncés dans *Powley*.

Je parle ici du sénateur St. Germain en particulier, de l'histoire de sa famille, sur les berges de la rivière Assiniboine, à l'ouest de Winnipeg.

Durant les années 1880, tous les membres de la bande de Sandy Bay, au Manitoba, ont accepté un certificat de Métis, à la suite de coups fourrés et de promesses creuses faites par des agents du gouvernement; essentiellement, ils sont ainsi devenus métis. Dix ans plus tard, ils ont pu convaincre les autorités qu'ils avaient été les victimes d'un coup monté, et ont été readmis au traité; aujourd'hui, on en trouve près de 5 000 sur les berges du lac Manitoba.

Aujourd'hui, on peut concevoir que, s'inspirant de *Powley*, de nombreuses communautés métisses qui relevaient de la Loi sur les Indiens fassent valoir que le fait de les exclure du processus de règlement des revendications particulières et du processus prévu dans le projet de loi serait discriminatoire.

À Cumberland House, en Saskatchewan, un grand nombre de Premières nations ont accepté un certificat, mais ils n'avaient nulle part où aller, de sorte qu'ils sont demeurés à l'intérieur d'une réserve. Des années plus tard, le gouvernement s'est emparé de la terre où ils habitaient et l'a remise à la communauté métisse. De ce fait, des questions touchant les droits acquis subsistent maintenant. La question posée par le sénateur St. Germain concerne les deux exemples historiques en question.

Will there be an impact on claims because of the establishment in historical fact of Metis land or communities? Do you believe that or do you think that is a separate issue? I believe the two are interlinked.

**Mr. Schwartz:** I would not presume to give an exhaustive or complete answer to your question. It is an important question with technical features. There is a definition of First Nations in section 2 of the proposed bill. It can include people who have in the past been recognized as a First Nation. I cannot give you a definitive answer as to whether some of your specific situations fit into that definition. I would have to take the time to contemplate and study that issue.

Should a group that properly should be viewed as a First Nation but was deprived of that status because of government manipulation be able to access the system? I would think that without giving the definitive view of the AFN nation, the answer would seem to be "yes." No First Nation should be arbitrarily denied access to this system.

One of our complaints is that some First Nations under Bill C-6 are in other respects arbitrarily denied access. For example, some groups have been unilaterally promised land but have not received it.

Should a First Nation that was unfairly cast into the Metis track be able to access the system? Again, without having worked this through the AFN, my initial response is that seems reasonable and just. No one should, because of a past manipulation be denied access to this claim in their capacity as a legitimate First Nation.

The larger question is: Should Metis claims be worked into this process in this system? Our view is that the Metis again are an entitled Aboriginal people under section 35. Their just claims as Metis should be recognized and resolved. However, that would be the appropriate subject for another dialogue, another process and another system.

The AFN has worked very hard with the federal government and proved more than enough challenge to try to set up a system to deal with all the complexities of First Nations.

Metis issues raise their own distinctive complexities. The relationship between the federal government and the Metis appears to be different than it is between the federal government and First Nations.

It would be presumptuous to say that we understand and can speak for the Metis on all those complex issues. The best people to do that would be legitimate representatives of the Metis.

Est-ce qu'il y aura un impact sur les revendications, du fait de l'établissement, sur le plan historique, de terres ou de communautés métisses? Êtes-vous d'accord avec cela ou croyez-vous qu'il s'agit d'une question distincte? Je crois qu'il y a un lien entre les deux.

**M. Schwartz:** Je ne saurais donner une réponse exhaustive ou complète à votre question. C'est une question importante qui comporte des aspects techniques. Il y a une définition des Premières nations qui se trouve à l'article 2 du projet de loi. Cela peut comprendre les gens qui, par le passé, ont été reconnus comme membres d'une Première nation. Je ne peux vous donner une réponse qui fait autorité, à savoir si certaines des situations particulières que vous évoquez correspondent à cette définition. Il faudrait que je prenne le temps d'envisager et d'étudier la question.

Est-ce qu'un groupe qui devrait à proprement parler être considéré comme une Première nation, mais qui en a été privé en raison d'une manipulation des pouvoirs publics, devrait pouvoir accéder au système? Il me semble que, sans vouloir donner un point de vue qui fait autorité sur ce qui est une nation autochtone, la réponse serait «oui». Aucune Première nation ne devrait se voir refuser arbitrairement l'accès à ce système.

Une des plaintes que nous formulons, c'est que certaines Premières nations, en application du projet de loi C-6, se voient refuser arbitrairement l'accès au système sous d'autres aspects. Par exemple, certains groupes se sont fait promettre unilatéralement des terres, sans jamais les recevoir.

Est-ce qu'une Première nation qui a été injustement classée parmi les Métis devrait pouvoir accéder au système? Encore une fois, sans avoir réglé la question à l'APN, je dirais, au départ, que cela me semble raisonnable et équitable. Personne ne devrait, du fait d'une manipulation passée, se voir refuser l'accès à une telle revendication, en tant que Première nation légitime.

Globalement, la question se pose comme suit: les Métis devraient-ils pouvoir présenter des revendications dans le cadre de cette formule? À notre avis, les Métis, encore une fois, ont le titre autochtone en l'application de l'article 35. Les revendications fondées qu'ils présentent en tant que Métis devraient être reconnues et réglées. Par contre, ce serait là l'objet approprié d'un autre dialogue, d'un autre processus et d'un autre système.

L'APN a travaillé très dur avec le gouvernement fédéral, et il a été extrêmement difficile de mettre au point un système qui rend compte de tous les aspects complexes des Premières nations.

Les questions touchant les Métis se rapportent aussi à des aspects complexes qui sont propres aux Métis. La relation entre le gouvernement fédéral et les Métis semble être différente de celle qui existe entre le gouvernement fédéral et les Premières nations.

Il serait présomptueux de notre part d'affirmer que nous pouvons comprendre toutes les questions complexes dont il s'agit et parler à cet égard au nom des Métis. Pour cela, il faut s'adresser idéalement aux représentants légitimes des Métis.

We would like to see the bilateral process that led to the joint task force be the basis for a First Nations specific claims body and certainly have no difficulty with a model that addresses the very distinctive situation of Metis and their own legal and political situation.

**Senator Stratton:** My concern is that despite what we insist on around this table, there will be court challenges anyway. Do you see that this would lead to court challenges on the part of the Metis?

**Mr. Schwartz:** Would constitutional principles be offended if there were a separate political dialogue and system for the Metis, different from the Assembly of First Nations? No, I do not believe that would offend the constitutional principles. I base that answer on the *Lovelace* case.

In the *Lovelace* case, the issue was whether a province could enter into a political dialogue with First Nations, set up a legal regime with respect to gaming and revenue sharing, and have a different track and process with respect to what the Supreme Court of Canada calls non-band Aboriginal people.

The Supreme Court of Canada says that to have that separate dialogue and track is acceptable and consistent with the Charter, and with section 15. The court says that there are distinctive features to the situation in that case of the First Nations in question. They had a distinctive legal role. They were land-based. They had their own statutory situation and there had been a dialogue track with them that had led to the agreement that was challenged. Therefore it was acceptable, said the Supreme Court of Canada, to have one track, one process and outcome dealing with First Nations. There could be different tracks and outcomes dealing with the Metis.

Could there be complications involving the Metis? There has always been a straddle between the two groups. The Indian Act said to some individuals: "Have your choice. You can choose to accept script and be considered a Metis or you can be First Nation."

Senator, you are saying I am not familiar with all the details of the cases, but I do not doubt there have been some situations where that divide has not been done as a matter of free choice. There may be situations where some First Nations are not accessing this because they are unfairly denied their status as First Nations. That could create legal difficulties.

We believe that there are exclusions of First Nations in other respects under this bill that will likely attract legal challenge. There are the First Nations in British Columbia and Quebec that have no access at all to this system, not just to the tribunal but also to the commission. The national chief has said that there can and likely will be legal challenges based on that situation.

Nous souhaitons que le processus bilatéral ayant conduit au groupe de travail mixte serve d'assise à un organisme de règlement des revendications particulières des Premières nations; certes, un modèle qui tient compte de la situation tout à fait distinctive des Métis et de la situation politique et juridique qui leur est propre ne nous pose aucune difficulté.

**Le sénateur Stratton:** Mon problème, c'est que, malgré ce sur quoi nous insistons ici, il y aura de toute manière des contestations devant les tribunaux. Croyez-vous que cela pourrait mener à des contestations judiciaires de la part des Métis?

**M. Schwartz:** Est-ce que l'établissement d'un dialogue politique et d'un système distincts pour les Métis, à part ce qui est prévu pour l'Assemblée des Premières nations, irait à l'encontre de principes constitutionnels? Non, je ne crois pas que cela aille à l'encontre des principes constitutionnels. Je fonde mon argument sur l'affaire *Lovelace*.

Dans l'affaire *Lovelace*, il s'agissait de savoir si une province pouvait engager un dialogue politique avec les Premières nations, créer un régime juridique concernant le jeu et le partage des recettes, et établir une voie et un processus distincts en rapport avec ce que la Cour suprême du Canada appelle les Autochtones non membres d'une bande.

La cour suprême du Canada a affirmé que l'existence d'une voie et d'un dialogue distincts est acceptable et compatible avec la Charte, et avec l'article 15. Le tribunal affirme que la situation en cause comporte des caractéristiques distinctives. Ils avaient un rôle juridique distinctif. La terre était un élément fondamental de leur existence. Ils avaient leur propre situation juridique, et un dialogue établi avec eux avait conduit à l'accord contesté. C'était donc acceptable, selon la Cour suprême du Canada, d'avoir une voie, un processus et un résultat pour les Premières nations. Il pouvait y avoir des voies et des résultats qui ne seraient pas les mêmes dans le cas des Métis.

Est-ce qu'il pourrait y avoir des complications en ce qui concerne les Métis? Les deux groupes se sont toujours chevauchés. La Loi sur les Indiens a dit à certaines personnes: «Choisissez. Vous pouvez choisir d'accepter un certificat et d'être considérés comme Métis ou vous pouvez choisir d'être membres d'une Première nation.»

Sénateur, vous dites que je ne connais pas bien tous les aspects précis des affaires en question, mais, cela ne fait aucun doute, il y a eu des cas où ce choix n'a pas été fait d'une manière qui était librement consentie. Il y a peut-être des cas où certaines Premières nations n'ont plus droit au système parce qu'elles sont privées injustement de leur statut en tant que Première nation. Cela créerait des difficultés juridiques.

Nous croyons que le projet de loi comporte, à d'autres égards, des éléments d'exclusion des Premières nations qui donneraient probablement lieu à des contestations judiciaires. Il y a les Premières nations de la Colombie-Britannique et du Québec qui n'ont pas du tout accès à ce système, non seulement le tribunal, mais aussi la commission. Le chef national a affirmé que la situation pourrait donner lieu à des contestations judiciaires, que ce serait probablement le cas.

To unfairly exclude a First Nation from the proposed bill can attract legal challenges and it likely will.

Our submission is that we think it would be appropriate to have separate dialogues and distinct systems for Metis and Aboriginal people.

[Translation]

**Senator Gill:** I would like to start with a brief comment. This committee's mandate has been repeated twice. The resolution passed by the Senate stipulates that the mandate of this committee is to discuss the Métis question, and only the Métis question. This is an important issue. However, as our leader in the House has pointed out, the discussions that have taken place over the past several months have focussed on Bill C-6 and its impact on First Nations. Given the impact of this bill on the Métis and First Nations, we must not restrict the focus of our discussion solely to the Métis people.

Most of the witnesses who have testified before the committee, and that includes aboriginals, non-aboriginals and AFN representatives, have told us that the proposed legislation should be withdrawn or at the very least, should be substantially amended.

For example, the bill provides for a cap on claim settlements. However, no time frame is specified for ministers to acknowledge receipt of, respond to or settle claims as such.

A number of similar issues remain to be ironed out. Another sticking point is the independence of the tribunal and of the judges vis-à-vis the Minister of Indian Affairs and the federal government.

I would appreciate hearing your views on these matters. Should we move forward with our study of Bill C-6?

You read a letter from the National Chief of the Assembly of First Nations in which he makes a renewed appeal for reconciliation. The National Chief is known, moreover, for his desire to bring people closer together. It seems other chiefs share his wish for reconciliation, provided certain conditions are met. These First Nation chiefs are democratically elected in the same way that non-aboriginal leaders are democratically elected. Aboriginals do not need any lectures from anyone on the democratic process.

As far as the proposed legislation is concerned, do you agree with this position? Should the committee continue to examine the bill and should it be passed by the Senate?

[English]

**Mr. Schwartz:** The consensus position of the AFN on which there has been no internal division, which represents the views of all the regional organizations and which represents the views of all the grassroots, is that the proposed bill in its present form is

Exclude injustement une Première nation du projet de loi peut être une invitation à la contestation judiciaire; c'est probablement ce qui va se passer.

Ce que nous souhaitons faire valoir, c'est qu'il conviendrait qu'il y ait des dialogues distincts et des systèmes distincts pour les Métis et les Autochtones.

[Français]

**Le sénateur Gill:** J'aimerais tout d'abord commencer avec un bref commentaire. Le mandat du présent comité fut répété à deux reprises. La résolution adoptée en Chambre du Sénat précise que ce comité est mandaté de discuter de la question des Métis et uniquement des Métis. Cette question est importante. Toutefois, la discussion que nous avons eue jusqu'à présent, depuis quelques mois, et notre leader en Chambre nous l'a rappelé, porte sur le projet de loi C-6 et son impact sur les Premières nations. Étant donné l'impact de ce projet de loi sur les Métis et sur les Premières nations, nous ne devons pas limiter la discussion uniquement aux Métis.

La plupart des témoins qui ont comparus devant ce comité, Autochtones, non Autochtones et de l'Assemblée des Premières nations, ont indiqué que ce projet de loi devrait être aboli, ou qu'il devrait, au minimum, faire l'objet d'amendements majeurs.

À titre d'exemple, on a établi un plafond financier pour le règlement des revendications. Toutefois, aucune limite de temps n'a été précisée afin de permettre au ministre d'accuser réception, de donner une réponse ou mettre un terme à la question.

Il existe toujours quelques points de ce genre à résoudre. Autre exemple, la question de l'indépendance du tribunal, l'indépendance des juges par rapport au ministre des Affaires indiennes et par rapport au gouvernement fédéral demeure.

J'aimerais que vous nous fassiez part de vos commentaires sur ces points. L'étude de ce projet de loi C-6 doit-elle se poursuivre?

Le chef des Première nations, dans la lettre que vous nous avez citée, lance à nouveau un appel à la réconciliation. Le chef des Premières nations est d'ailleurs reconnu pour son désir de rapprocher les gens. Il semble que d'autres chefs partagent ce désir de réconciliation, mais sous certaines conditions. Ces chefs des Premières nations sont élus démocratiquement au même titre que les leaders non autochtones. Sur le plan démocratique, les Autochtones n'ont d'ailleurs aucune leçon à recevoir.

En ce qui concerne ce projet de loi, partagez-vous cette optique? Le projet de loi devrait-il se poursuivre et être adopté par le Sénat?

[Traduction]

**M. Schwartz:** La position consensuelle de l'APN — à propos de laquelle il n'y a eu aucune dissension interne, et qui représente les points de vue de toutes les organisations régionales et qui représente les points de vue de tous les éléments de la base —, c'est

unacceptable. That continues to be the position of the Assembly of First Nations, and is the position of the national chief.

The Assembly of First Nations wants a constructive outcome. The Assembly of First Nations thought that the joint task force had been a landmark in showing that working together can produce constructive results in everyone's interests.

Once again, the national chief has said that despite everything, and there are a lot of "despite" here, "Let's get back to the table to see if we can get a good bill that addresses everyone's concerns, including the legitimate concerns of the federal government." Despite the fact that the consultations were broken off, the joint task force bill was rejected, the AFN participated in good faith in the House of Commons process and yet every amendment proposed by the opposition was rejected using party discipline and the fact that there have only been tinkering amendments at this stage, the national chief is still saying the same thing.

The sooner that process of constructive dialogue can be restored, the better off we believe everyone will be, and that includes the federal government. The AFN has repeatedly claimed, and we believe in all sincerity this to be the case, that the prompt resolution of specific claims would cost money but is a very sound investment in the future. That opportunity still exists as the proposed legislation has not been passed. If it is passed in its current form, we believe it will be a step backwards, and a very regrettable one given the opportunity for everyone to move forward together.

**Mr. Jones:** The Assembly of First Nations feels that there is inadequacy in the analysis and the assessment of the potential legal implications of the laws that are being promoted and promulgated through the legislative process. In our view, much of the law-making is driven by expediency, maintenance of control in the processes, such as the claims process, and in economics.

The fact situations that were presented by the senator require full examination. Ultimately, what happens in the specific claims process is that First Nations claimants present their fact situation in order to establish a claim. It is the Department of Justice that decides whether or not a claim exists. They are the ones who determine whether or not a claim is successful.

It seems to me that there is nothing that would prevent anyone from advocating and pursuing a claim through the specific claims process, and the Department of Justice will decide whether or not there is merit in the claim.

No doubt the Metis people will pursue the claims, rights, interests and remedies that they wish to enjoy.

que le projet de loi, sous sa forme actuelle, est inacceptable. Cela demeure la position de l'Assemblée des Premières nations; et c'est la position du chef national.

L'Assemblée des Premières nations souhaite un dénouement constructif. L'Assemblée des Premières nations était d'avis que le groupe de travail mixte avait créé un précédent en montrant que nous pouvons travailler ensemble et aboutir à des résultats constructifs qui sont dans l'intérêt de tous.

Encore une fois, le chef national a affirmé que, malgré tout, et il y a ici de nombreuses raisons de dire «malgré», «revenons à la table pour voir si nous pouvons produire un bon projet de loi qui répond aux préoccupations de tous, y compris les préoccupations légitimes du gouvernement fédéral». Malgré le fait que les consultations aient été interrompues, que le projet de loi du groupe de travail mixte ait été rejeté, l'APN a participé en toute bonne foi au processus de la Chambre des communes et, néanmoins, chacune des modifications formulées par l'opposition a été rejetée au moyen de la discipline de parti, et malgré le fait qu'il n'y ait eu que des modifications mineures au point où nous en sommes, le chef national dit encore la même chose.

Le plus tôt sera le mieux pour rétablir un dialogue constructif; c'est à l'avantage de tous, y compris le gouvernement fédéral. L'APN a affirmé à répétition, et nous croyons cela en toute sincérité, que le règlement rapide des revendications particulières coûterait une certaine somme d'argent, mais représenterait un très bon investissement dans l'avenir. C'est une occasion qu'on peut encore saisir, le projet de loi n'ayant pas encore été adopté. S'il est adopté sous sa forme actuelle, nous croyons que cela représentera une régression, et une chose très regrettable, étant donné que tout le monde a encore la possibilité d'avancer.

**Mr. Jones:** L'Assemblée des Premières nations estime que l'analyse et l'évaluation faite des conséquences juridiques possibles des lois qui sont préconisées et promulguées dans la filière législative présentent des lacunes. À notre avis, une bonne partie du travail législatif souffre d'opportunisme, de l'idée de maintenir une emprise sur les processus, par exemple le processus de règlement des revendications, et d'impératifs économiques.

Les situations factuelles évoquées par le sénateur doivent être examinées rigoureusement. En dernière analyse, ce à quoi revient le processus de règlement des revendications particulières, c'est que les revendicateurs des Premières nations présentent leur situation factuelle afin de fonder une demande. C'est le ministère de la Justice qui décide si une revendication est valable. C'est lui qui décide si une revendication porte fruit.

Il me semble que rien n'empêcherait quelqu'un de faire valoir sa cause dans le cadre du processus de règlement des revendications particulières, et le ministère de la Justice déterminerait si, oui ou non, la cause est valable.

Cela ne fait aucun doute, les Métis feraienr leur possible pour faire valoir leurs revendications, leurs droits, leurs intérêts et leurs recours.

If they received an unfavourable result from an examination of the facts and circumstances that they present, I think that the next thing they would do would be to challenge the decision of the government in rejecting their claim. Obviously, they would have the ability to go to court to pursue a remedy.

Up until the *Powley* case was decided, any analysis with respect to whether or not the Metis could establish an Aboriginal rights claim pursuant to the test that the Supreme Court of Canada had set out in various cases, including *Vanderpeet*, would have led to the conclusion that the Metis could not be successful. However, what the court did, and what it tends to do, is to be more flexible and more creative in receiving arguments about how the law can accommodate different situations.

What they did was adjust the Aboriginal rights test that they had articulated concerning First Nations claims. They made one that fit the *Powley* circumstance. In the end, they concluded that Mr. Powley did establish an Aboriginal right to hunt.

The court would be more willing to receive and consider the arguments of the Metis people than would the government. Fortunately, it is not always the government that makes the choices and decisions about whether people have rights. That is why we have the courts and the Constitution Act, otherwise, the chances are that no one would have any rights in terms of the government perspective about how to run things.

It is certainly incumbent upon the federal government to do a better job of assessing and determining the full implications with respect to their law-making. In this instance, the committee and the federal government would benefit from hearing from as many expert as possible, in order to show that they are engaging in an exercise of due diligence. We want to know that the laws are sound and that the laws do not unjustly exclude people, be they First Nations people or the Metis population.

#### [Translation]

**Senator Gill:** Some Senate and government members have questions about the position of the Assembly of First Nations. Under the former regional chief, the AFN took the stand that the bill should be either thrown out or substantially amended. Does the current national chief of the AFN hold the same view as his predecessor?

#### [English]

**Mr. Schwartz:** The position of the national chief, as stated in the letter that was read into the record this morning, is that the proposed bill in its current form is not acceptable. The national chief does not support it; the Assembly of First Nations does not support it. All the First Nations that the AFN legitimately and democratically represents do not support Bill C-6 in its present form.

S'ils étaient avisés d'un résultat défavorable à la suite de l'examen des faits et des circonstances dont ils font état, je crois que, pour eux, la prochaine étape consisterait à contester la décision du gouvernement qui a rejeté leur demande. Évidemment, ils pourraient s'adresser à un tribunal pour obtenir réparation.

Avant l'avènement de l'arrêt *Powley*, toute analyse visant à savoir si les Métis pouvaient légitimement présenter une revendication relative aux droits ancestraux qui correspondrait aux critères énoncés dans divers arrêts par la Cour suprême du Canada, notamment l'arrêt *Vanderpeet*, aurait mené à la conclusion suivante: les Métis ne pouvaient le faire. Par contre, ce que le tribunal a fait, et ce qu'il tend à faire, c'est d'avoir plus de souplesse et de créativité quand il s'agit d'accueillir des arguments relatifs à la manière dont le droit peut tenir compte de diverses situations.

Ce qu'ils ont fait, c'est adapter le critère relatif aux droits ancestraux qu'ils avaient établis dans le cas des revendications des Premières nations. Ils en ont établi un qui correspondait à la situation dans *Powley*. En dernière analyse, ils ont conclu que M. Powley avait établi un droit de chasse autochtone.

Le tribunal serait mieux disposé à recevoir et à étudier les arguments des Métis que le gouvernement. Heureusement, il ne revient pas toujours au gouvernement de choisir et de décider quand les droits des gens sont en jeu. C'est pourquoi nous avons les tribunaux et la Loi constitutionnelle, sinon, il se pourrait que personne n'ait de droit en ce qui concerne la perspective gouvernementale.

Il appartient certainement au gouvernement fédéral de mieux faire pour évaluer et déterminer toutes les conséquences de son travail législatif. Dans l'exemple qui nous intéresse, il serait avantageux pour le comité et le gouvernement fédéral d'entendre le plus grand nombre d'experts possibles, afin de montrer qu'il fait preuve d'une diligence raisonnable dans l'affaire. Nous voulons savoir que les lois sont viables et qu'elles n'excluent pas injustement des gens, que ce soit des membres des Premières nations ou des Métis.

#### [Français]

**Le sénateur Gill:** Certains au Sénat et au gouvernement, se posent des questions sur la position de l'Assemblée des Premières nations. Sous l'ancien chef régional, la position était de tenter d'abolir ce projet de loi ou d'apporter des amendements majeurs. La position du chef actuel des Premières nations, est-elle la même que celle du chef précédent?

#### [Traduction]

**Mr. Schwartz:** La position du chef national, comme elle est énoncée dans la lettre que j'ai lue pour le compte rendu ce matin, c'est que le projet de loi, sous sa forme actuelle, n'est pas acceptable. Le chef national ne lui donne pas son appui; l'Assemblée des Premières nations ne lui donne pas son appui. Toutes les Premières nations que l'APN représente de manière légitime et démocratique n'appuient pas le projet de loi C-6 sous sa forme actuelle.

The national chief has proposed, as has the AFN in the past, that the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs of the Senate should have a chance to consider this issue in detail.

The national chief has made clear his willingness to sit down to try to find ways to move forward. That means the proposed bill in its current form is unacceptable. Of course, the national chief and the assembly, as they have always done, are looking for some constructive resolution so that the outcome is not negative. The status quo is unacceptable. The point is to get a system that is better than we have and that starts off well. If we cannot get everything that the Assembly of First Nations wants, we require at least a system with some independence and integrity.

A number of reasonable and important questions have been asked about the technicalities of the Metis. As my colleague Mr. Jones has suggested, many issues and many cases have not been adequately addressed. We talked about the *Powley* case. What about the Northwest Territories case that is in our legal brief and has been there for over a year? That case states that the federal government has the unilateral power of reappointment, yet, we cannot appoint people to short-term appointments. How can we expect that body to be independent? The body that is proposed in Bill C-6 is not independent.

What about *Sethi* case found at footnote 30 of our legal brief. That case says you cannot have staff that shuttle back and forth between the federal government and think that staff is independent. That issue has never been examined. Case after case goes unanswered.

With great respect, there are many complicated legal and technical issues with Bill C-6 as a whole, not just with the Metis issue, that remain un-addressed. They have not been addressed in a manner that is remotely satisfactory. One way forward would be for the senate to refer the matter to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs so that there could be a more thorough examination of that issue. Some of the legitimate and important questions that have been raised with respect to the Metis could also be addressed there.

**Senator St. Germain:** Mr. Jones, you pointed out that legislation is generally driven by expediency, maintenance and control, and economics.

Senator Austin has clearly stated that economics and budgeting have to be taken into consideration. As a former cabinet minister who worked with budgets, I know finances have to be taken into consideration to a certain degree. However, I

Le chef national a proposé, comme l'APN a pu le faire par le passé, que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles du Sénat puisse procéder à une étude circonstanciée de la question.

Le chef national a affirmé clairement qu'il souhaite s'installer avec les autorités gouvernementales pour trouver des façons nouvelles d'avancer. Cela veut dire que le projet de loi sous sa forme actuelle est inacceptable. Bien entendu, le chef national et l'Assemblée, comme ils l'ont toujours fait, sont à la recherche d'une solution constructive, pour que le résultat ne soit pas négatif. Le statu quo est inacceptable. L'idée, c'est de concevoir un système qui est meilleur que celui que nous avons et qui repose sur un bon point de départ. Si nous ne pouvons obtenir tout ce que souhaite obtenir l'Assemblée des Premières nations, nous exigeons que ce soit tout au moins un système qui ait quelque indépendance et intégrité.

Plusieurs questions raisonnables et importantes ont été posées à propos de la notion de Métis sur le plan juridique. Comme mon collègue, M. Jones, l'a donné à entendre, nombre des questions et nombre des affaires en cause sont restées sans solution. Nous avons parlé de l'affaire *Powley*. Qu'en est-il de l'affaire des Territoires du Nord-Ouest dont il est question dans notre mémoire et qui est là depuis plus d'un an? Cela dit que le gouvernement fédéral dispose du pouvoir unilatéral de reconduction des nominations; néanmoins, nous ne pouvons nommer des gens à des mandats à court terme. Comment pouvons-nous nous attendre à ce que cet organisme soit indépendant? L'organisme proposé dans le projet de loi C-6 n'est pas indépendant.

Et que penser de l'affaire *Sethi* dont il est question à la note 30, en bas de page, de notre mémoire. Cela dit qu'on ne saurait avoir un personnel qui fait la navette entre le gouvernement fédéral et l'organisme et croire qu'il est indépendant. C'est une question qui n'a jamais été examinée. Les causes passent, mais cela reste sans réponse.

Avec tout le respect que je vous dois, je dois dire que le projet de loi C-6 laisse sans réponse un grand nombre de questions juridiques et techniques compliquées, outre la question des Métis. Aucune solution n'est même près d'être satisfaisante. Un progrès consisterait, pour le Sénat, à renvoyer la question au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, pour que celui-ci puisse procéder à un examen plus rigoureux de la question. Le comité pourrait aussi se pencher sur certaines des questions légitimes et importantes qui ont été soulevées concernant les Métis.

**Le sénateur St. Germain:** Monsieur Jones, vous avez fait remarquer que, de manière générale, la législation a pour déterminants l'opportunisme, l'entretien et le contrôle, et l'économie.

Le sénateur Austin a dit clairement que les questions économiques et budgétaires doivent être prises en considération. En tant qu'ex-ministre ayant travaillé à des budgets, je sais qu'il faut tenir compte des finances jusqu'à un certain point. Tout de

agree with you that the legislation is generally driven by expediency or maintenance and control.

However, the economic issue exists. Would you mind commenting on that, please?

**Mr. Jones:** First Nations people and leaders across the country are also concerned about the economics of coming to a satisfactory resolution of outstanding claims. I do not think First Nations people have any interest in bankrupting the government for the sake of resolving claims.

We feel that the federal government is perhaps driven, at least in terms of the economic perspective, to try to establish in a 20- or 30-year period what they figure the payout should be in full satisfaction of any and all outstanding claims, or at least those that they think they can resolve through this process. It is a unilateral effort at trying to cost it out.

One of the things that would benefit the process is to involve Aboriginal peoples in trying to determine the cost in trying to resolve these claims. If people are forced to settle for less than what they deserve, will that not merely give rise to another claim in the future?

Inasmuch as the government is trying to put a cap on specific claims, the fact that people have been put through an unfair process will simply lead to protracted negotiations, unsatisfied First Nations communities, and the exclusion of many whose claims are perhaps increasing in value simply because the government is avoiding trying to deal with them.

I believe First Nations parties are interested in talking about the economics of all of this and in trying to do a better job in terms of examining those implications, as well as doing a better job at examining what the legal implications are if the proposed legislation becomes law.

**The Chairman:** Mr. Schwartz, would you like to add something to that statement?

**Mr. Schwartz:** I agree with Mr. Jones. I do not want anyone to leave with the impression that the problems are insoluble or that the AFN has not attempted to come to grips with them. The joint task force report did propose a fiscal framework. The federal government took that fiscal framework, put it in the control of the federal cabinet, as the overall fiscal framework is, and then added a cap on individual claims, which, in our view, is overkill in the extreme.

Ideas have been put on the table to try to address the fiscal concerns of the federal government. Structured settlements is one idea that was discussed at the joint task force. Not all of the money has to be paid out immediately.

In the course of these discussions, the Federation of Saskatchewan Indian Nations has completely concurred with the AFN position but has said, as a fall-back position, that at

même, je suis d'accord avec vous pour dire que, de manière générale, la législation a pour déterminants l'opportunisme ou l'entretien et le contrôle.

Tout de même, la question de l'économie est là. Pourriez-vous nous dire ce que vous en pensez?

**M. Jones:** Les membres et dirigeants des Premières nations partout au pays se soucient également de la question de l'économie en rapport avec le règlement satisfaisant des revendications. Je ne crois pas que les gens des Premières nations aient quelque intérêt à mettre le gouvernement en faillite, pour régler des revendications.

Nous croyons que le gouvernement fédéral est peut-être motivé, du moins dans une perspective économique, par l'idée d'établir une période de 20 ou 30 ans où, selon lui, le paiement versé devrait permettre de régler les revendications existantes à l'entièvre satisfaction des parties, ou, tout au moins, pour régler les revendications qu'il croit pouvoir régler, grâce à ce processus. C'est un effort unilatéral qui vise à établir les coûts.

Une des choses qui seraient utiles au processus, c'est d'inviter les peuples autochtones à essayer de déterminer le coût du règlement de ces revendications. Si les gens sont contraints de se contenter de moins que ce qu'ils méritent, est-ce que cela ne va pas simplement déboucher sur une autre revendication à l'avenir?

Dans la mesure où le gouvernement essaie de fixer une limite aux revendications particulières, le fait que les gens aient été soumis à un processus injuste donnera simplement des négociations qui se prolongent indéfiniment, des communautés des Premières nations insatisfaites, et l'exclusion de nombreux cas où, peut-être, la valeur s'accroît tout simplement parce que le gouvernement évite de s'y attaquer.

Je crois que les parties des Premières nations souhaitent parler de l'aspect économique de tout cela et essayer de faire un meilleur travail pour examiner les conséquences en question, et faire un meilleur travail pour examiner quelles sont les conséquences juridiques de l'affaire, si jamais le projet de loi est adopté.

**La présidente:** Monsieur Schwartz, est-ce que vous voulez ajouter quelque chose à cela?

**M. Schwartz:** Je suis d'accord avec M. Jones. Je ne veux pas que quelqu'un puisse quitter la séance en ayant l'impression qu'il s'agit de problèmes insolubles ou que l'APN n'a pas essayé de bien s'y attaquer. Le rapport du groupe de travail mixte renfermait un projet de cadre financier. Le gouvernement fédéral a pris ce cadre financier, l'a mis entre les mains du cabinet fédéral, où se trouve le cadre financier global, puis a ajouté une limite aux revendications particulières, ce qui, à notre avis, est excessif à l'extrême.

Des idées ont été proposées pour répondre aux préoccupations financières du gouvernement fédéral. Les règlements structurés figurent parmi les idées dont on a discuté au groupe de travail mixte. Tout l'argent n'a pas à être versé immédiatement.

Durant les discussions en question, la Federation of Saskatchewan Indian Nations s'est dite tout à fait d'accord avec la position de l'APN, mais a affirmé, comme position de repli,

least any claim should be able to access the tribunal for validity. The House of Commons opposition parties hold this position as well. Even if a dollar figure is not attached, every claim, no matter how large, should be able to get an impartial and binding opinion from the tribunal. We believe that is consistent with what the Red Book promise, and yet that is not contained in the proposed legislation.

The opposition parties and some of our constituent organizations have also proposed that if there is going to be a cap it has to be much more realistic than it is. This \$10-million cap excludes the overwhelming majority of claims.

There are other ideas that are possible. I do not have a mandate to negotiate them, but you can imagine a system that says that a certain number of claims will be considered each year, regardless of size, would give way to some tiering and structure.

We can accept that the federal government is concerned with a fiscal framework. We have tried to work with that in mind and we are prepared to do so now and in the future. We have not been given that opportunity. The JTF process was unilaterally terminated, consultations ended, and it looks as though the proposed bill will be imposed that suits the desire of the federal government to maintain complete unilateral control. The proposed legislation in all respects lowers the overall limit and lowers the individual claims limit when we are dealing with lawful obligations.

The potential for finding a reasoned way forward exists. There are many ideas out there and we can come up with more. We hope we will have the opportunity to do that rather than having the proposed bill unilaterally imposed.

**The Chairman:** There being no further questions, I would like to thank the presenters for bringing another case forward to us. We really appreciate your endeavours and what you have said here this morning.

The committee adjourned.

que, tout au moins, le tribunal devrait être saisi de toutes les revendications. Les partis d'opposition à la Chambre des communes ont également adopté ce point de vue. Même si aucune indemnité chiffrée n'y est associée, chaque demande, quelle qu'en soit l'envergure, devrait être assujettie à la décision impartiale et exécutoire du tribunal. Nous croyons que cela concorde avec la promesse faite dans le livre rouge; néanmoins, cela ne figure pas dans le projet de loi.

Les partis d'opposition et certaines de nos organisations membres ont proposé que, s'il faut qu'il y ait une limite, elle devrait être plus réaliste. La limite de 10 millions de dollars exclut la très grande majorité des revendications.

D'autres idées sont possibles. Je n'ai pas le mandat voulu pour les négocier, mais vous pouvez imaginer qu'une formule selon laquelle un certain nombre de revendications sont étudiées tous les ans, quelle qu'en soit l'envergure, déboucherait sur une forme de hiérarchisation et de structuration.

Nous pouvons accepter que le gouvernement fédéral se soucie du cadre budgétaire. Nous avons essayé d'en tenir compte, et nous sommes prêts à le faire maintenant, et à l'avenir. Nous n'en avons pas eu l'occasion. On a mis fin unilatéralement aux groupes de travail mixte, on a mis fin aux consultations, et on va, semble-t-il, imposer un projet de loi qui convient aux souhaits du gouvernement fédéral, c'est-à-dire de garder un contrôle unilatéral et complet. Sous tous ses aspects, le projet de loi réduit la limite globale et réduit la limite associée aux revendications particulières, là où il est question d'obligations juridiquement établies.

La possibilité de trouver une solution raisonnée demeure. De nombreuses idées ont été formulées, et nous pouvons en concevoir d'autres. Nous espérons avoir l'occasion de le faire, plutôt que de voir ce projet de loi imposé de manière unilatérale.

**La présidente:** Comme il n'y a pas d'autres questions, je tiens à remercier les témoins d'être venus faire valoir un autre point de vue. Nous apprécions réellement vos efforts et ce que vous nous avez dit ce matin.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

#### WITNESSES

*From the Assembly of First Nations:*

Bryan Schwartz, Special Counsel;  
Roger Jones, Legal Counsel.

#### TÉMOINS

*De l'Assemblée des Premières nations:*

Bryan Schwartz, conseiller juridique spécial;  
Roger Jones, conseiller juridique.



Available from:  
Communication Canada – Canadian Government Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9  
Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

En vente:  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9  
Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

## SENATE OF CANADA

---

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Aboriginal Peoples

*Chair:*  
The Honourable THELMA J. CHALIFOUX

---

Tuesday, October 7, 2003

---

Issue No. 23

Fourth meeting on:

Bill C-6, An Act to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims to provide for the filing, negotiation and resolution of specific claims and to make related amendments to other Acts and study of the impact on Bill C-6 of the recent Supreme Court decision recognizing the Metis People as a distinct Aboriginal Nation

---

WITNESS:  
(See back cover)

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Peuples autochtones

*Présidente:*  
L'honorable THELMA J. CHALIFOUX

---

Le mardi 7 octobre 2003

---

Fascicule n° 23

Quatrième réunion concernant:

Le projet de loi C-6, Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence, et l'étude des répercussions, sur le projet de loi C-6, de la récente décision de la Cour suprême reconnaissant au peuple métis le status de nation autochtone distincte

---

TÉMOIN:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Thelma J. Chalifoux, Chair  
The Honourable Janis G. Johnson, Deputy Chair  
and

The Honourable Senators:

Andreychuk  
Carney, P.C.  
\* Carstairs, P.C.  
(or Robichaud, P.C.)  
Chaput  
Gill  
Hubley  
Léger

\* Lynch-Staunton  
(or Kinsella)  
Pearson  
Phalen  
Sibbenton  
Stratton  
Tkachuk

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
PEUPLES AUTOCHTONES

*Présidente:* L'honorable Thelma J. Chalifoux  
*Vice-présidente:* L'honorable Janis G. Johnson  
et

Les honorables sénateurs:

\* Lynch-Staunton  
(ou Kinsella)  
Pearson  
Phalen  
Sibbenton  
Stratton  
Tkachuk

Andreychuk  
Carney, c.p.  
\* Carstairs, c.p.  
(ou Robichaud, c.p.)  
Chaput  
Gill  
Hubley  
Léger

\*Ex Officio Members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Phalen substituted for that of the Honourable Senator Austin (*October 7, 2003*).

The name of the Honourable Senator Hubley substituted for that of the Honourable Senator Christensen (*October 6, 2003*).

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Phalen substitué à celui de l'honorable sénateur Austin (*le 7 octobre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Hubley substitué à celui de l'honorable sénateur Christensen (*le 6 octobre 2003*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, October 7, 2003  
(38)

## [English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day, at 9:04 a.m. in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Thelma J. Chalifoux presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Chalifoux, Chaput, Gill, Hubley, Léger, Pearson, Phalen, Sibbeston, Stratton and Tkachuk (10).

*Other senator present:* The Honourable Senator Watt (1).

In attendance: From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Mary Hurley, Research Officer.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, September 25, 2003, the committee proceeded to examine Bill C-6, An Act to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims to provide for the filing, negotiation and resolution of specific claims and to make related amendments to other Acts.

**WITNESS:***As an individual:*

Peter W. Hutchins, Attorney-at-Law, Hutchins, Soroka & Dionne.

Mr. Hutchins made a presentation and answered questions.

It was moved by the Honourable Senator Chaput that Bill C-6, as amended, be reported to the Senate without further amendment, but with a recommendation that the Federal Interlocutor on Métis and Non-Status Indians bring forward a proposal to deal, in legislative terms, with the *Powley* decision as soon as possible.

With consent, it was agreed, — That debate on the motion stand until the questioning of the witness has concluded.

Mr. Hutchins answered further questions.

The committee resumed consideration of the motion of the Honourable Senator Chaput.

After debate, the question being put on the motion it was agreed to on the following division:

YEAS: Chalifoux, Chaput, Hubley, Léger, Pearson, Phalen - 6

NAYS: Gill, Stratton, Tkachuk - 3

ABSTENTIONS: Sibbeston - 1

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mardi 7 octobre 2003  
(38)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 04, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Thelma J. Chalifoux (présidente).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Chalifoux, Chaput, Gill, Hubley, Léger, Pearson, Phalen, Sibbeston, Stratton et Tkachuk (10).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Watt (1).

*Également présente:* De la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement: Mary Hurley, attachée de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 25 septembre 2003, le comité examine le projet de loi C-6, Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des Premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence.

**TÉMOIN:***À titre personnel:*

Peter W. Hutchins, avocat, Hutchins, Soroka et Dionne.

M. Hutchins fait une déclaration et répond aux questions.

L'honorable sénateur Chaput propose qu'il soit fait rapport au Sénat du projet de loi C-6 sans autres amendements, mais avec la recommandation que l'interlocuteur fédéral des Métis et des Indiens non inscrits présente une proposition en vue de statuer législativement sur la décision *Powley* le plus rapidement possible.

Avec l'accord du comité, il est convenu — De reporter l'étude de la motion et d'y revenir après la fin des questions au témoin.

M. Hutchins répond à d'autres questions.

Le comité reprend l'examen de la motion de l'honorable sénateur Chaput.

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée:

POUR: Chalifoux, Chaput, Hubley, Léger, Pearson, Phalen - 6

CONTRE: Gill, Stratton, Tkachuk - 3

ABSTENTION: Sibbeston - 1

It was agreed, — That the Chair prepare observations to be appended to the report.

At 10:45 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

Il est convenu — Que le président prépare des observations qui seront annexées au rapport.

À 10 h 45, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du comité,*

Adam Thompson

*Clerk of the Committee*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Tuesday, October 7, 2003

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred Bill C-6, to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims to provide for the filing, negotiation and resolution of specific claims and to make related amendments to other acts, met this day at 9:04 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Thelma J. Chalifoux (Chairman)** in the Chair.

[English]

**The Chairman:** Welcome, Mr. Hutchins, to this hearing on Bill C-6. This morning, we will conclude our re-examination of Bill C-6 and any impact the Supreme Court of Canada decision in *R. v. Powley* may have on the bill.

I would again remind senators of the terms of the sub-amendment, which was adopted in the Senate on September 25, 2003, to the motion in amendment. The sub-amendment reads, in part:

...but that it be referred back to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples for the purpose of studying the impact on Bill C-6 of the recent Supreme Court decision recognizing the Metis people as a distinct Aboriginal Nation.

It is that question alone that we have been seized with. I will now invite our final witness, Mr. Peter Hutchins, to begin his presentation.

**Mr. Peter W. Hutchins, Attorney-at-law, Hutchins, Soroka & Dionne:** Thank you, honourable senators, for this opportunity to address the committee.

I have a few disclosures to make. I am here at the invitation of the committee, an invitation I greatly appreciate. I am not here as a representative of a client — and that is a strange feeling. I will attempt to give you my views on the effect of the *Powley* decision and Bill C-6 in general. As you are aware, I am doing this on rather short notice, given that I was contacted only late last week. I was actually asked to appear then, but I just could not manage it. I am here today and will do the best I can under the circumstances. I have not prepared a written brief for you, although, should you think it would be useful, I may be able to help out after this meeting. My plan of action is to give you some general comments on the subject matter, and then to invite your questions. That would seem to be the best way to proceed.

I suppose the other disclosure I should make, as you will read in my résumé, is that I have spent a good deal of my career acting on behalf of Aboriginal peoples. I come to any situation or any question dealing with Aboriginal issues with that perspective — and I make no apologies for it.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mardi 7 octobre 2003

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones auquel a été renvoyé le projet de loi C-6, Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des Premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence, se réunit ce jour à 9 h 04 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Thelma J. Chalifoux (présidente)** occupe le fauteuil.

[Traduction]

**La présidente:** Bienvenue, monsieur Hutchins, à cette audience sur le projet de loi C-6. Ce matin, nous allons conclure notre réexamen du projet de loi C-6 et des retombées possibles de l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans *R. c. Powley* sur le projet de loi.

Je rappelle encore aux sénateurs les termes du sous-amendement à la motion d'amendement qui a été adoptée au Sénat le 25 septembre 2003. Ce sous-amendement se lit en partie comme suit:

[...] mais qu'il soit de nouveau renvoyé au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones afin que celui-ci étudie les répercussions sur le projet de loi C-6 de la récente décision de la Cour suprême reconnaissant au peuple métis le statut de nation autochtone distincte.

C'est de cette unique question que nous sommes saisis. J'invite maintenant notre témoin final, M. Peter Hutchins, à commencer son exposé.

**M. Peter W. Hutchins, avocat, Hutchins, Soroka et Dionne:** Merci, honorables sénateurs, de cette occasion de m'adresser à vous.

Je dois commencer par quelques divulgations. Je suis ici à l'invitation du comité, une invitation dont je lui suis très reconnaissant. Je ne suis pas là en tant que représentant d'un client, et c'est une impression étrange. Je vais essayer de vous donner mon point de vue sur les répercussions de l'arrêt *Powley* et sur le projet de loi C-6 en général. Comme vous le savez, je le fais un peu au pied levé puisque je n'ai été contacté qu'en fin de semaine dernière. On m'a en fait invité à comparaître à ce moment-là, mais je n'ai pas pu. Je suis ici aujourd'hui et je ferai de mon mieux dans les circonstances. Je n'ai pas préparé de texte écrit à votre intention, mais si vous pensez que cela peut vous être utile, je pourrais peut-être vous aider après cette réunion. Je me propose de vous présenter quelques remarques d'ordre général sur le sujet et de répondre ensuite à vos questions. Cela me semble la meilleure façon de procéder.

Ce que je dois aussi vous préciser, comme vous pouvez le voir dans mon curriculum vitae, c'est que j'ai passé une bonne partie de ma carrière à représenter les peuples autochtones. J'aborde toutes les situations ou toutes les questions concernant les Autochtones sous cet angle, et je ne m'en cache pas.

I should be clear that, to the best of my recollection, I have not acted for Metis people, nor is it my area of specialization. I do, however, continue to monitor with great interest the jurisprudence of the Supreme Court of Canada. I have had the pleasure of appearing before the court on a number of occasions. I remarked recently to Justice Binnie, when we met at the CBA conference, that some days in the court are easier than others are.

I am delighted to see that this committee, and Parliament in general, is looking to the Supreme Court for direction. People working in charter issues refer to the discussion between the courts and Parliament, a discussion that, to a certain extent, is absolutely necessary. We certainly have to acknowledge the hard work of the trial courts and the appeal courts. The Supreme Court of Canada does, on occasion, give direction and we all have to heed. The *Powley* decision is an interesting example of that.

I wish to say a few words concerning my impression of Bill C-6. I will not get into the details, unless it is your wish that I do so. I did not see my role as plodding through the proposed legislation and critiquing it. I am sure you have heard much on that subject, so I will stick with the bigger picture, relate it to the specific comments of the Supreme Court in *Powley* and to the general direction of the court over the last decade.

I truly think that Bill C-6 is a further attempt to circumscribe federal jurisdiction and federal responsibility for Aboriginal peoples. I may as well make that clear from the outset. The subject has interested me as a practitioner and as someone who has studied this area of law for over 30 years. It has been most interesting to look at the actions of the federal government in respect of its constitutional responsibility for Aboriginal peoples — Aboriginal rights, Aboriginal communities. Quite frankly, in my opinion, there has been one agenda since 1867, which is to terminate — to get out from under — the special responsibility for federal Indians. I will speak to who they are in a moment.

We recognized that agenda immediately following the signing of the numbered treaties on the Prairies and in the constant changes in the Indian Act. The Indian Act is an attempt to circumscribe the class of persons who are Indians, and it is interesting that Bill C-6 makes reference to the Indian Act when it attempts to define "First Nations" for the purposes of preparing and submitting claims. In my view, since 1867 there has been an attempt to terminate special status for Aboriginal peoples, and that attempt continues.

One of the high-water marks of that particular agenda was the 1969 white paper on Indian policy, which was roundly defeated. However, if you read the government literature in 1969, it was clear that there was an explicit attempt and intention to eliminate section 91.24 from the Constitution. This was all done, supposedly, in the name of liberating Aboriginal peoples and in

Je dois préciser que, pour autant que je m'en souvienne, je n'ai jamais représenté les Métis et que ce n'est pas mon domaine de spécialisation. Je continue cependant à suivre avec beaucoup d'intérêt la jurisprudence de la Cour suprême du Canada. J'ai eu le plaisir de comparaître devant cette cour à maintes reprises. Je faisais justement remarquer récemment au juge Binnie, lorsque nous nous sommes rencontrés à la conférence de l'ABC, que certains jours à la Cour étaient plus faciles que d'autres.

Je suis enchanté de constater que votre comité et le Parlement dans son ensemble font appel aux lumières de la Cour suprême. Les gens qui travaillent sur des questions liées à la Charte s'appuient sur la discussion entre les tribunaux et le Parlement, une discussion indispensable à certains égards. Il faut reconnaître le travail acharné des tribunaux de première instance et des tribunaux d'appel. Il arrive que la Cour suprême formule des orientations dont nous devons tous bien tenir compte. L'arrêt *Powley* en est un intéressant exemple.

J'aimerais vous dire quelques mots sur mon impression à l'égard du projet de loi C-6. Je ne vais pas entrer dans le détail, sauf si vous le souhaitez. Je n'ai pas l'impression que mon rôle était de faire une critique en profondeur du projet de loi. Je suis sûr que vous avez entendu bien assez de commentaires à ce sujet, et je vais donc m'en tenir à la situation d'ensemble et aux commentaires de la Cour suprême dans l'arrêt *Powley* ainsi qu'à l'orientation générale de cette cour durant la dernière décennie.

Je suis convaincu que le projet de loi C-6 est une nouvelle tentative de limitation de la compétence et de la responsabilité fédérales à l'égard des peuples autochtones. Autant le dire clairement dès le début. C'est un sujet qui m'intéresse depuis plus de 30 ans en tant que praticien et spécialiste de l'étude de ce domaine juridique. J'ai pris énormément d'intérêt à examiner les actions du gouvernement fédéral concernant sa responsabilité constitutionnelle à l'égard des peuples autochtones — les droits autochtones, les collectivités autochtones. Bien franchement, à mon avis, il existe depuis 1867 un programme unique qui consiste à abolir — à éliminer — cette responsabilité spéciale à l'égard des Indiens fédéraux. Je vous expliquerai de quoi il s'agit dans un moment.

Nous nous sommes rendu compte de ce programme immédiatement après la signature des traités numérotés sur les Prairies et en constatant les modifications constantes apportées à la Loi sur les Indiens. La Loi sur les Indiens représente un effort pour limiter la catégorie de personnes qui sont des Indiens, et il est intéressant que le projet de loi C-6 fasse référence à cette Loi quand il essaie de définir les «Premières nations» dans l'optique de la préparation et de la présentation d'une revendication. À mon avis, on essaie depuis 1867 de mettre fin au statut spécial des peuples autochtones, et cet effort se poursuit encore.

L'une des manifestations flagrantes de ce programme a été le Livre blanc de 1969 sur la politique indienne qui a été promptement rejeté. Toutefois, si vous lisez les textes gouvernementaux de 1969, vous constaterez qu'on avait l'intention et qu'on essayait explicitement de supprimer l'article 91.24 de la Constitution. Tout cela se faisait soi-disant

the name of civil rights, equality, and all that. However, this has been the agenda, and it continues with Bill C-7, the proposed First Nations Governance Act, as I am sure honourable senators have seen.

One particularly troublesome area right now, which does relate in a way to claims and certainly relates to treaties, is the policy of the federal government, applauded by provinces, in the modern treaty process to insist that section 91.24 lands will not be part of the package. In other words, we will proceed into a new relationship between First Nations and the Crown without section 91.24 lands. That is a big question in itself; but clearly, in my mind, it is almost the latest manifestation of this attempt to, if not amend the Constitution, render section 91.24 moot, for all intents and purposes. This is a worrisome development in the modern treaty process.

With respect to Bill C-6, generally, I do see it as the further attempt to domesticate the Crown-Aboriginal relationship. I see it as an attempt to circumscribe Crown-Aboriginal relations, to define them unilaterally — this is the Crown, Parliament, defining that relationship — and I see it as an attempt to remove the courts from the dispute resolution mechanism. Over the years, there have been complaints about the courts — not the courts themselves, but the process, the length of the process.

Litigation is expensive and lengthy, and I am certainly not here to tell you that litigation it is not. However, I have lately been engaged, when I speak, in encouraging people not to stand back and criticize the courts and the process — again it is not the courts, it is the process in which judges find themselves. I have been encouraging people, rather than being critical about litigation and giving up on it, to assist the courts, to better help them do the job they are properly suited to do and which we, as a society, long ago decided was appropriate. It does not matter whether we are talking about the superior courts of the provinces or the Federal Court of Canada, which is doing a great deal of very good work in this area. There is a place for the courts. I am worried by any suggestion in this legislation or elsewhere that the courts should be shuffled aside or that the dispute resolution mechanism that we have — litigation — should be replaced.

That does not mean there cannot be parallel processes. For years and years, we have been talking about claims commissions and claims processes — that is fine. What worries me about Bill C-6 — and this is getting into the detail, to a certain extent — is that there is a requirement, as I understand it, that proceedings not be in place, but certainly if there are proceedings, that they have to be adjourned before this process kicks in.

I interpret the courts as saying — and this has been going on for some time and we have certainly heard it from the Supreme Court on many occasions, *Delgamuukw* notably and very interestingly in *Powley* — that negotiation and litigation are parallel and complementary processes. They do not compete; it is

au nom de la libération des peuples autochtones et des droits civils, de l'égalité, tout cela. Mais c'est quelque chose qui était au programme et qui l'est toujours avec le projet de loi C-7, le projet de loi sur la gouvernance des Premières nations, comme les honorables sénateurs l'ont certainement constaté.

Il y a un domaine particulièrement troublant, qui est lié dans une certaine mesure aux revendications et l'est manifestement aux traités, c'est la politique du gouvernement fédéral acclamée par les provinces qui consiste, dans le processus moderne des traités, à ne pas inclure les terres visées à l'article 91.24. Autrement dit, nous allons établir une nouvelle relation entre les Premières nations et la Couronne en laissant de côté les terres visées par l'article 91.24. C'est une vaste question en soi; mais il est clair pour moi que c'est quasiment la dernière manifestation de cet effort pour, sinon modifier la Constitution, du moins vider de sa substance l'article 91.24 à toutes fins utiles. C'est une étape inquiétante dans le processus moderne des traités.

Pour ce qui est du projet de loi C-6 en général, j'y vois la poursuite de l'effort pour domestiquer la relation Couronne-Autochtones. J'y vois un effort pour limiter les relations Couronne-Autochtones, pour les définir de façon unilatérale — c'est la Couronne, le Parlement, qui définit cette relation — et j'y vois une tentative d'écartier les tribunaux du mécanisme de règlement des différends. Au fil des ans, il y a eu des plaintes au sujet des tribunaux — pas des tribunaux eux-mêmes, mais du processus et de sa lenteur.

Le contentieux coûte cher et prend beaucoup de temps, et je ne suis pas là pour vous dire le contraire. Toutefois, je veille depuis quelque temps à encourager les gens auxquels je m'adresse à ne pas critiquer les tribunaux et la procédure — encore une fois ce n'est pas des tribunaux qu'il s'agit, c'est du processus dans lequel sont entraînés les juges. J'encourage donc les gens à aider les tribunaux au lieu de critiquer la procédure et d'y renoncer, pour aider ces tribunaux à mieux faire le travail pour lequel ils sont parfaitement qualifiés et que la société que nous sommes juge depuis longtemps pertinent. Peu importe qu'on parle des cours supérieures des provinces ou de la Cour fédérale du Canada, qui fait énormément de bon travail dans ce domaine. Les tribunaux ont leur place. Je m'inquiète quand je vois suggérer dans ce projet de loi ou ailleurs de mettre de côté les tribunaux ou de remplacer par autre chose le mécanisme de règlement des différends que nous avons, le contentieux.

Cela ne veut pas dire pour autant qu'il ne devrait pas y avoir de processus parallèles. Depuis des années et des années, on parle de commissions des revendications et de processus de revendications, et c'est très bien. Ce qui m'inquiète avec le projet de loi C-6 — et j'entre ici un peu dans le détail — c'est que si je comprends bien, il ne doit pas y avoir d'actions en justice, ou en tout cas s'il y en a, elles doivent être suspendues pour que ce processus puisse être déclenché.

Je considère que les tribunaux ont dit — cela ne date pas d'hier, et nous avons d'ailleurs entendu à ce sujet la Cour suprême à maintes reprises, notamment dans l'arrêt *Delgamuukw* et, de manière très intéressante dans l'arrêt *Powley* — que la négociation et le contentieux étaient des processus parallèles et

not one or the other. The courts are there to assist the negotiation process. They are there to explain and to direct us on rights and obligations, and on conduct; they have to be available. As a litigator, and as someone who has acted for Aboriginal peoples in negotiation and litigation, one of the things that is important for me, and I think important for the process, is the ability of the parties — and I am not just talking about the Aboriginal side of the equation, Aboriginal or Crown — to be able to go to the courts and seek direction. That means that perhaps the legal proceedings are not adjourned but that the proceedings continue while the parties continue also to try to negotiate or settle — but that the courts are immediately available. To say that you cannot bring a proceeding, or you have to adjourn a proceeding, while you are negotiating under this process means that that recourse back to a judge, back to the courts, is not perhaps immediately available. Without getting into the detail, one of the troublesome things I see here is another attempt to push the courts aside.

For the Crown, it is perhaps a preferable situation to have a process that one controls somewhat better than the courts, where one names the tribunal members or legislates the process, the restrictions, the limitations — all this that we find in Bill C-6. The courts, of course, are independent and sometimes can be troublesome to both parties. Frankly, I have had difficult days in court, so I know that one can get directions one likes and wants and one can get directions that one does not particularly like. However, that is the process and that is the way it works; and that is why we have an independent judiciary that stands back and pronounces on these matters.

I see Bill C-6 in that continuum of continuing to keep Aboriginal peoples and Aboriginal claims and the relationship in boxes, and I see a continual attempt to make those boxes smaller and smaller. Constitutionally or historically, I do not think that approach is justified.

What does *Powley* do? Again, speaking very generally, I think *Powley* asserts the role of the courts. This is the Supreme Court again saying: "We have something to say about this matter." Although I have not seen all the arguments before the courts, I anticipate and expect that the Crown made many arguments about why Metis people, or this particular Metis people, were not contemplated by section 35, did not meet the various tests that the courts had put forward.

*Powley* reminds us that the courts are there and can be of great assistance, even in what seems to be rather obvious questions, such as whether the Metis are an Aboriginal people of Canada. I thought that was settled in 1982 — it was settled then, of course: Metis are Aboriginal people, along with the "Indians" and Inuit under section 35. However, what happened immediately following 1982 — and it is a bit distressing that it continues in 2003 — was a debate about what we really did when we enacted section 35.

complémentaires. Ils ne rivalisent pas et ils ne s'excluent pas mutuellement. Les tribunaux sont là pour aider au processus de négociation. Ils sont là pour nous expliquer et nous guider en matière de droits et d'obligations et en ce qui concerne notre conduite; ils doivent être disponibles. En tant qu'avocat, en tant que personne ayant agi au nom des peuples autochtones lors de négociations et d'actions en justice, il y a une chose qui est importante pour moi, et qui est à mon avis importante pour le processus, c'est que les parties — et je ne parle pas simplement du côté autochtone de l'équation, je parle des Autochtones ou de la Couronne — puissent demander aux tribunaux de les guider. Autrement dit, les actions en justice ne sont pas nécessairement ajournées, elles peuvent se poursuivre en même temps que les parties continuent d'essayer de négocier ou de parvenir à un règlement — mais les tribunaux sont immédiatement disponibles. Dire qu'il ne doit pas y avoir d'action en justice, ou que l'action en justice doit être ajournée pendant qu'on négocie dans le cadre de ce processus, cela veut dire qu'on n'a peut-être pas la possibilité d'un recours immédiat au juge et aux tribunaux. Sans entrer dans le détail, ce qui m'inquiète ici, c'est que j'ai l'impression encore une fois qu'on essaie d'écartier les tribunaux.

La Couronne a peut-être intérêt à avoir une situation où elle contrôle mieux le processus que les tribunaux, où elle nomme les membres du tribunal et légifère sur le processus, les restrictions, les limites — tout ce qu'on trouve dans le projet de loi C-6. Les tribunaux sont évidemment indépendants et sont parfois dérangeants pour les deux parties. J'avoue franchement qu'il m'arrive d'avoir des jours difficiles au tribunal, et je sais donc très bien qu'on est parfois content et parfois plutôt mécontent de l'opinion qu'ils émettent. Toutefois, c'est comme cela que fonctionne le processus; et c'est pour cela que nous avons un pouvoir judiciaire indépendant qui se prononce en toute impartialité sur ces questions.

Pour moi, le projet de loi C-6 s'inscrit dans la continuité de cet effort pour enfermer les peuples autochtones, leurs revendications et leurs relations dans des boîtes fermées, des boîtes qu'on s'efforce constamment de rapetisser de plus en plus. Aussi bien du point de vue constitutionnel que du point de vue historique, j'estime que c'est une démarche injustifiée.

Que fait larrêt *Powley*? Encore une fois, d'une manière très générale, je crois que cet arrêt affirme le rôle des tribunaux. La Cour suprême dit encore une fois: «Nous avons notre mot à dire sur cette question». Je n'ai pas lu toute l'argumentation qui a été présentée aux tribunaux, mais je suis convaincu que la Couronne a multiplié les arguments pour expliquer pourquoi les peuples métis, ou tel peuple métis particulier, n'étaient pas visés par l'article 35 et ne répondait pas aux divers critères énoncés par les tribunaux.

L'arrêt *Powley* vient nous rappeler que les tribunaux sont et peuvent être extrêmement utiles, même dans des questions qui peuvent paraître assez évidentes, par exemple la question de savoir si les Métis sont un peuple autochtone du Canada. Je croyais que la question avait été réglée en 1982 — elle l'a été à l'époque, évidemment: les Métis sont des peuples autochtones comme les "Indiens" et les Inuits en vertu de l'article 35. Toutefois, ce qui s'est passé tout de suite après 1982 — et c'est

The Crown, for its own good reasons, has taken the position consistently that not very much happened in 1982, if anything, that, in fact, the first cases we argued post-1982 — of course, the whole argument was section 35 simply froze the situation as of 1982, so people who had rights or rights that could be exercised in 1982 were okay. People who had seen their rights affected, abrogated, not necessarily extinguished but frustrated, unable to be exercised, were just out of luck because that was what had been recognized and affirmed in section 35.

There was a debate immediately as to whether we take a minimalist reading and approach to section 35 or we take an approach that the Supreme Court of Canada developed and has developed and continues to develop, perhaps expressed best by the court in the opening of *Sparrow* when the court referred to the promise of section 35. If memory serves, I think the Supreme Court of Canada in *Powley* came back to that idea of the promise of section 35. Section 35 was a promise. It was, as the court said in *Sparrow*, not an attempt to continue business as usual but quite frankly a radical change in the Canadian way of dealing with this relationship.

*Powley* also suggests that treaty making is a way to address Metis rights and the place of Metis people in Canada, and I find that rather interesting. You have to look carefully for that, but there are two instances. In one, the court refers to the possibility that Metis people, individuals, were party to historical treaties and that this does not deprive them of their claims or entitlement to Metis rights now. The court ends its reasons in *Powley* by again coming back, as it did in *Delgamuukw* and many other cases, to suggest that the best solution here is negotiation, aided or assisted by the courts. There is this leitmotif that continues that, yes, the best way to settle our problems is through negotiation, but anyone who has been in a negotiation process with the federal government or the provinces knows that you have to have someone out there to nudge the process forward. The B.C. treaty process is simply dying from its own weight. It is going nowhere. People are being talked to death. People are being bankrupted because the discussions go on and on and on. I have been involved in those, so I know something of what I speak.

I compare it consistently with our experience in 1975 with the James Bay agreement. Senator Watt knows exactly what I am talking about. The first, and I think still most important, if I can say it, modern treaty in the history of this country was negotiated in two years, one year for an AIP and in the second year we had the treaty in place. The Nisga'a struggled on for 14 years outside the B.C. treaty process. The B.C. treaty process has been going on for a more than a decade, and there are still no results, so something is wrong there. Negotiation can be very useful, and there is a lot to be said for it; however, unfortunately, the way the processes have developed in this country, it has become terribly

un peu consternant que cela continue encore en 2003 — c'est qu'il y a eu un débat sur ce que nous avions véritablement fait en promulguant l'article 35.

La Couronne, qui avait ses raisons, a constamment soutenu qu'il ne s'était pas passé grand-chose en 1982, et peut-être même rien du tout, et en fait les premières affaires que nous avons plaidées après 1982 — évidemment, tout l'argument était que l'article 35 n'avait fait que geler la situation à la date de 1982, et que les gens qui avaient des droits ou qui pouvaient exercer des droits en 1982 étaient tranquilles. Ceux dont les droits avaient été affectés, abrogés, pas nécessairement éteints mais réprimés, rendus inopérants, n'avaient pas de chance parce que c'était ce qui avait été reconnu et affirmé à l'article 35.

Un débat s'est immédiatement engagé sur la question de savoir s'il fallait aborder et lire l'article 35 dans une optique minimalistre ou suivre la démarche que la Cour suprême avait élaborée et continue de développer, et dont on trouve peut-être la meilleure expression dans l'introduction de l'arrêt *Sparrow* où la Cour parle de la promesse de l'article 35. Si je me souviens bien, je crois que la Cour suprême est revenue dans l'arrêt *Powley* sur cette notion de promesse de l'article 35. L'article 35 était une promesse. C'était, comme l'avait dit la Cour dans l'arrêt *Sparrow*, non pas une disposition de maintien du cours normal des choses, mais bien plutôt un changement radical dans la façon d'aborder cette relation au Canada.

L'arrêt *Powley* laisse aussi entendre que l'établissement de traités est une façon d'aborder les droits et la place des Métis au Canada, et je trouve cela très intéressant. Il faut examiner cela soigneusement, mais il y a deux cas. Dans l'un d'eux, la Cour évoque la possibilité que les Métis, les individus métis, aient participé aux traités historiques et que cela ne les prive pas de leurs revendications ou de leur droit à des droits métis actuellement. La Cour conclut son argumentation dans l'arrêt *Powley* en revenant encore une fois, comme elle l'avait fait dans l'arrêt *Delgamuukw* et dans bien d'autres, sur l'idée que la meilleure solution ici, c'est la négociation avec l'aide des tribunaux. C'est le leitmotif qui revient toujours, l'idée que la meilleure façon de régler les problèmes, c'est de négocier, mais quiconque s'est trouvé en situation de négociation avec le gouvernement fédéral ou les provinces sait qu'on a besoin de l'aide de quelqu'un pour faire avancer les choses. Le processus des traités en Colombie-Britannique s'écroule sous son propre poids. Il est complètement paralysé. Les discussions s'éternisent *ad nauseam*. Les gens font faillite à force de discussions sans fin. J'y ai été mêlé, et je sais de quoi je parle.

Je compare toujours cette situation à l'expérience que nous avons eue en 1975 avec l'Accord de la Baie James. Le sénateur Watt sait très bien de quoi je parle. Le premier traité moderne de l'histoire de notre pays, celui qui demeure le plus important, si je puis dire, a été négocié en deux ans, un an pour l'entente de principe et un pour l'entrée en vigueur du traité. Les Nishgas se sont battus pendant 14 ans en marge du processus de traités de Colombie-Britannique. Le processus des traités en Colombie-Britannique se poursuit depuis plus de 10 ans et il n'y a toujours pas de résultats, donc il y a quelque chose qui cloche. Les négociations peuvent être très utiles et il y a beaucoup à dire en

onerous for First Nations. It can be much more expensive and much more time consuming than litigation, frankly. At least in litigation, there is a resolution at the end. Someone makes a decision. In these endless negotiations, sometimes no one ever makes a decision. I do want to refer back to the James Bay agreement as an example of what can be done when people act in good faith and there is a political will to settle.

The other interesting thing about James Bay, and I will not go on about it, is that it is a treaty that has been amended formally and substantially I believe 16 times now. It is a treaty that has shown itself to be very dynamic and flexible over the years. Another problem with negotiations that I sense is that people are very apprehensive to make that final decision because they think they are signing on to something that is poured in concrete, that will never change, and that is not healthy. If it is a product of negotiations, then it should be a dynamic instrument that the parties feel very comfortable coming back to, working at growing and building together.

*Powley*, I think, does send us a message that the treaty process and treaties are appropriate and applicable in this context of the Métis people, and, therefore, in my view, it reinforces federal responsibility for Métis people. There has not yet been clear decision on whether "Indians" in section 91.24 of the Constitution Act, 1867, actually includes Métis. We know that they are Aboriginal peoples for the purposes of section 35. There is still a question about section 91.24, or some people may have a question. The *Blais* case, a judgment that came out at the same time as *Powley*, might give one cause for thought about how the courts would deal with this. That was a case, as senators probably know, of whether Métis people are included in the reference to Indians in the natural resources transfer agreements, and the answer was no. That analysis was based on the historical context at the time and who the authorities and people and the Hudson's Bay Company thought they were referring to as Indians in that context. So, they are not Indians for the natural resources transfer agreements.

We also have the 1939 *Re Eskimos* case, where the same exercise took place with respect to Inuit, and the Supreme Court of Canada concluded that Inuit are Indians for the purpose of section 91.24. We had section 91.24 referring to Indians and land reserved for the Indians. We now know they refer to Indians, whoever they are, and Inuit; we do not know whether they apply to Métis.

I say in the light of *Powley* that the court has given us some direction, and there may be a little tension there between *Blais* and *Powley* on this matter, because I think the court has said in *Powley*, "Look, the Constitution is a dynamic instrument." Lord Sankey, in the *Edwards* case, said that the Constitution is a living

leur faveur; toutefois, malheureusement, vu la façon dont les choses ont évolué au Canada, elles sont devenues un énorme fardeau pour les Premières nations. Elles peuvent coûter beaucoup plus cher et prendre beaucoup plus de temps qu'une action en justice, franchement. Au moins, dans une action en justice, on aboutit à la fin à une solution. Quelqu'un prend une décision. Mais dans ces négociations sans fin, il arrive que personne ne finisse par prendre de décision. J'aimerais revenir sur l'Accord de la Baie James qui est un exemple de ce que l'on peut faire quand on agit en bonne foi et qu'il existe une volonté politique de trouver un règlement.

Ce qui est intéressant aussi à propos de la Baie James, et je ne vais pas m'étendre là-dessus, c'est qu'il s'agit d'un traité qui a été modifié officiellement et en profondeur 16 fois je crois jusqu'à présent. C'est un traité qui s'est révélé très dynamique et souple au fil des ans. Il y a un autre problème avec les négociations, c'est qu'à mon avis les gens ont très peur de prendre cette décision définitive parce qu'ils ont l'impression qu'ils vont signer quelque chose d'immuable, qui ne pourra plus jamais changer, et que c'est malsain. Si c'est le produit d'une négociation, il faudrait que ce soit un instrument dynamique sur lequel les parties auront le sentiment de pouvoir revenir sans problème pour le faire évoluer en travaillant de façon constructive.

Je crois qu'il y a dans l'arrêt *Powley* un message qui nous dit que le processus des traités et les traités sont pertinents et fonctionnent dans le contexte des Métis et par conséquent, à mon avis, cet arrêt renforce la responsabilité fédérale à l'égard des Métis. Il n'y a toujours pas de décision claire sur la question de savoir si les «Indiens» au sens de l'article 91.24 de la Loi constitutionnelle de 1867 incluent effectivement les Métis. Nous savons que ce sont des peuples autochtones aux fins de l'article 35. Il reste cependant un doute en ce qui concerne l'article 91.24, en tout cas certaines personnes ont un doute. L'arrêt *Blais*, une décision rendue à peu près à la même époque que l'arrêt *Powley*, donne matière à réflexion sur la façon dont les tribunaux peuvent aborder la question. En l'occurrence, comme les sénateurs le savent probablement, il s'agissait de savoir si les Métis sont inclus lorsqu'on parle des Indiens dans les accords sur le transfert de ressources naturelles, et la réponse a été négative. L'analyse se fondait sur le contexte historique de l'époque et sur ce que les autorités et les gens de la Compagnie de la Baie d'Hudson entendaient par Indiens dans ce contexte. Donc, ce ne sont pas des Indiens dans l'optique des accords de transfert des ressources naturelles.

Il y a aussi l'arrêt *Re Eskimos* de 1939 où l'on a procédé au même exercice à propos des Inuits, et où la Cour suprême du Canada a conclu que les Inuits étaient des Indiens aux fins de l'article 91.24. Donc, l'article 91.24 concernait les Indiens et les terres réservées pour les Indiens. Nous savons qu'il s'agit des Indiens, quels qu'ils soient, et des Inuits; nous ne savons pas si ces dispositions s'appliquent aux Métis.

Je soutiens qu'avec l'arrêt *Powley*, la Cour nous a tracé une orientation et qu'il y a peut-être un peu de tension ici entre l'arrêt *Blais* et l'arrêt *Powley* sur cette question, car j'ai l'impression que dans l'arrêt *Powley*, la Cour a dit: «Écoutez, la Constitution est un instrument dynamique». Lord Sankey, dans l'arrêt *Edwards*, a dit

tree and that we have to continue to nourish it. We have to continue to allow it to grow with us. I think *Powley* reminds us of that fact, because one of the struggles with respect to the question of Metis Aboriginal rights is how you reconcile that with the tests that the court has been establishing in the last decade or five years, in particular in cases such as *Van der Peet* and *Delgamuukw*.

First Nations are being faced with these tests, and I have a great deal to say about the tests. I think they are far too onerous. First Nations peoples are faced with the test of establishing that the activities they are pleading in court were essentially essential and integral to their distinctive cultures at the time of contact. Contact is the test for Aboriginal rights under *Van der Peet*, and the assertion of sovereignty is the test for Aboriginal title.

How do you fit the Metis into that? I think the court did a very interesting thing. The court revived a test that we found in international law in terms of establishment of sovereignty and that I had always thought was relevant in the early days in this context, and that is the test of effective control. It is not when the first European meets the first Aboriginal, 1603, when Champlain stumbles upon the Mohawk, and it is not a function of grandiose claims or assertions of sovereignty. It is something real and on the ground — an assertion of effective control.

The court in *Powley* said we will apply the *Van der Peet* test, but modify it and adapt it. Well, that is interesting. If that is the case, then I think we are going to have to look at section 91.24 and the analysis of section 91.24 as to who is contemplated and adapt it as well.

*Powley* has perhaps given us a chance to be more creative in interpreting section 91.24 than perhaps was the *Re Eskimos* case. *Blais* is a bit of a blip, perhaps, on the screen. However, the court was very clear, as it always is in these instances, to say, "We are looking at one instance — we are looking at the natural resources transfer agreement; we are not pronouncing on other matters."

There is a message there. If we can adapt the *Van der Peet* test of what was going on at contact and be able to say in regard to the Metis people that it is not contact, it is when the Crown effectively establishes control which I think is a sensible test, then I think we can think creatively about section 91.24.

I think the message from the court is that the Metis people are not only Aboriginal people within the meaning of section 35 of the Constitution Act, 1982, but there is special federal responsibility duty towards them by virtue of section 91.24.

There are other reasons for that, by the way — which comes back to why I am talking about this. I am talking about this because if I look at Bill C-6, as I look at other instruments originating in Indian Affairs, and I say in the case of Bill C-6, where are the Inuit, where are the Metis in this process if we were

que la Constitution était un arbre vivant et que nous devions continuer à le nourrir. Nous devons continuer à le faire évoluer avec nous. Je crois que l'arrêt *Powley* nous rappelle cela, car l'une des difficultés de la question des droits autochtones des Métis consiste à voir comment on peut concilier cela avec les critères établis par la Cour au cours des cinq ou 10 dernières années, notamment dans des affaires comme *Van der Peet* et *Delgamuukw*.

Les Premières nations sont confrontées à ces critères, et j'ai beaucoup à dire à leur sujet. Je crois qu'ils sont beaucoup trop contraignants. Les peuples des Premières nations doivent établir que les activités qu'ils plaident devant les tribunaux étaient essentielles et faisaient partie intégrante de leurs cultures distinctes à l'époque du contact. Le contact est le critère des droits autochtones dans *Van der Peet*, et l'affirmation de la souveraineté est le critère du titre autochtone.

Où se situent les Métis dans tout cela? Je crois que la Cour a fait quelque chose de très intéressant. Elle a ressuscité un critère qu'on trouve en droit international pour la détermination de la souveraineté et qui m'avait toujours paru pertinent depuis le début dans ce contexte, c'est le critère du contrôle effectif. Ce n'est pas la première rencontre des Européens avec le premier Autochtone, en 1603, quand Champlain tombe nez à nez avec le Mohawk, et cela n'a rien à voir avec les revendications grandioses ou les affirmations de souveraineté. C'est quelque chose de bien concret — l'affirmation d'un contrôle effectif.

Dans l'arrêt *Powley*, la Cour a dit qu'elle avait appliqué le critère de *Van der Peet* mais en le modifiant et en l'adaptant. Voilà qui est intéressant. Si c'est le cas, je pense que nous allons devoir nous reporter à l'article 91.24 et à l'analyse de cet article pour savoir de qui il parle et l'adapter lui aussi.

L'arrêt *Powley* nous a peut-être donné une occasion d'être plus créatifs dans l'interprétation de l'article 91.24 que ne l'avait fait l'arrêt *Re Eskimos*. L'arrêt *Blais* n'est peut-être qu'un blip sur l'écran, mais la Cour a très clairement dit, comme elle le fait toujours dans ces situations: «Nous examinons un cas unique — nous examinons l'accord sur le transfert des ressources naturelles; nous ne nous prononçons pas sur les autres questions».

Il y a là un message. Si nous pouvons transposer le critère de *Van der Peet* concernant la situation à l'époque du contact et que nous pouvons dire à l'égard des Métis qu'il ne s'agit pas du contact, que c'est le moment où la Couronne établit un contrôle efficace qui constitue le critère raisonnable, alors je pense que nous pouvons penser à réfléchir de façon créatrice à l'article 91.24.

Je crois que le message de la Cour, c'est que non seulement les Métis sont des Autochtones au sens de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, mais il existe une responsabilité fédérale spéciale à leur égard en vertu de l'article 91.24.

Il y a d'ailleurs d'autres raisons à cela, qui me reviennent en vous en parlant. Je parle de cela parce que si j'examine le projet de loi C-6, comme j'examine d'autres instruments émanant des Affaires indiennes, je dis: où sont les Inuits, où sont les Métis dans ce processus; si nous légiférons pour établir un processus

legislating a process to make it easier for people to bring forward or have their grievances dealt with in the federal Crown, then why would we not be including the other two Aboriginal peoples of Canada?

I am ashamed to say I have not been monitoring these proceedings. I do not know what you have heard from the federal officials about *Powley* or about why the other Aboriginal peoples are not included in Bill C-6. I am sure there is an argument about it not being under our jurisdiction, that they are not section 91.24 Indians. I am here to tell you that I think there is an argument the other way on that. I believe the Supreme Court of Canada is urging and directing us in that way.

The Supreme Court, by the way, in terms of section 91.24, long before section 35, but even after 35, has always said that there are reasons for federal responsibility for constitutional Indians. I am sure the members of this committee all know that. However, it goes back to British Imperial policy, to the original nation-to-nation relationship, the Royal Proclamation. Certainly prior to 1867, the British Imperial policy was that you keep Aboriginal affairs and Aboriginal matters removed from the colonial governments.

That was translated in 1867 into the division of powers sections 91, 92. That is what section 91.24 is there to do — it is there to protect Aboriginal peoples through the division of powers. We have a federal state. Part of the great role of federalism is to protect its citizens and its people through this division of powers. Again, what is the justification for only having two out of the three Aboriginal peoples enjoying that protection?

There is a historical rationale for federal duties towards Aboriginal peoples, which applies just as equally now to Metis people in light of *Powley*. The Supreme Court said that we have to look at it more creatively. *St. Catherine's Milling and Lumber Co. v. The Queen*, the early cases, were clear that what the Constitution of Canada does not dictate is a patchwork approach to Aboriginal affairs across the country. There must be an adherence. That is achieved through the central government, the federal government dealing with these matters, not each province deciding how to deal with it.

*R. v. Côté*, a mid-1990s Supreme Court Canada case, and *Adams* applied that same reasoning to section 35. Quebec has argued before the court in *Côté* and *Adams* that section 35 is different in Quebec, that it applies differently. They cite their civil law tradition; they say they have a different history. The Supreme Court has said, no, it is part of the Constitution of Canada and Aboriginal rights cannot be treated in a patchwork fashion across the country.

Then you have the courts, the *Province of Ontario v. Dominion of Canada* in the early years of the 20th century and *R. v. Howard*, a recent case which I am not in the habit of citing favourably, but in this event, it is important, because in these cases, it stands for the proposition that treaty making is a federal matter. Ultimately,

permettant à ces gens de présenter leurs griefs ou de les faire régler par la Couronne fédérale, alors pourquoi ne pas y inclure les deux autres peuples autochtones du Canada?

J'ai honte d'avouer que je n'ai pas suivi ces délibérations. Je ne sais pas ce que les autorités fédérales vous ont dit à propos de l'arrêt *Powley* ou des raisons pour lesquelles les autres peuples autochtones ne sont pas inclus dans le projet de loi C-6. Je suis sûr qu'il y a une explication au fait qu'ils ne relèvent pas de notre compétence: c'est qu'ils ne sont pas des Indiens au sens de l'article 91.24. Or, je suis ici pour vous dire qu'à mon avis, il existe une argumentation opposée. Je suis convaincu que c'est dans cette direction que la Cour suprême du Canada nous oriente.

Soit dit en passant, à propos de l'article 91.24, la Cour suprême a toujours dit bien avant l'article 35, mais même après, qu'il y avait des raisons à la responsabilité fédérale à l'égard des Indiens visés par la Constitution. Je suis sûr que les membres de ce comité le savent tous. Toutefois, cela remonte à la politique impériale britannique, à la relation initiale de nation à nation, à la Proclamation royale. Il est certain qu'avant 1867, la politique impériale britannique était de garder les affaires autochtones et les questions autochtones à l'écart des gouvernements coloniaux.

Cela s'est traduit en 1867 par la division des pouvoirs des articles 91 et 92. C'est à cela que sert l'article 91.24, à protéger les peuples autochtones par la division des pouvoirs. Nous avons un État fédéral. Une partie du grand rôle du fédéralisme consiste à protéger les citoyens et la population par cette division des pouvoirs. Encore une fois, comment justifier que seuls deux des trois peuples autochtones jouissent de cette protection?

Il existe une justification historique au devoir fédéral à l'égard des peuples autochtones qui s'applique maintenant tout autant au peuple métis compte tenu de l'arrêt *Powley*. La Cour suprême a dit qu'il fallait aborder la question de manière plus créative. Les arrêts *St. Catherine's Milling and Lumber Co. c. la Reine*, les premiers arrêts ont clairement établi que ce que ne dictait pas la Constitution du Canada, c'était une démarche au coup par coup en matière d'affaires autochtones dans tout le Canada. Il faut qu'il y ait une continuité. Elle s'accomplit par le biais du gouvernement central, le gouvernement fédéral s'occupant de ces questions au lieu que ce soit chacune des provinces qui en décide.

Dans *R. c. Côté*, un arrêt de la Cour suprême du Canada du milieu des années 90, et dans *Adams*, c'est le même raisonnement qui a été appliqué à l'article 35. Le Québec a soutenu en cour, dans les affaires *Côté* et *Adams*, que l'article 35 était différent au Québec, qu'il s'y appliquait de façon différente. Ses avocats citaient sa tradition de droit civil et disaient qu'il avait une histoire différente. La Cour suprême a répondu que non, que cet article faisait partie de la Constitution du Canada et qu'il n'était pas question de traiter les droits des Autochtones de façon disparate au Canada.

Ensuite, il y a les tribunaux, l'arrêt *Province of Ontario v. Dominion du Canada* durant les premières années du XX<sup>e</sup> siècle et *R. c. Howard*, une affaire récente que je n'ai pas l'habitude de citer favorablement, mais en l'occurrence c'est important car dans ces affaires, on parle du postulat que l'établissement de traités est

the division of the Crown that makes the treaties is the federal Crown, not the provinces. This has been muddied and, for political reasons, has been changed somewhat, especially in B.C. where we have a tripartite process. I am not discouraging the participation of all interested parties; the fact is, constitutionally, treaty making is a federal power.

This brings me through to *Powley*, to Bill C-6, to say that if treaty making is a federal matter and should involve all three Aboriginal peoples under section 35, fixing the treaty relationship and dealing with grievances that flow out of the treaty relationship is also a federal matter and also involves all three Aboriginal peoples.

These are some general views. I hope you have my sense of how I feel about Bill C-6 and what I think *Powley* may have done to help us.

I will give you two references to *Powley* on the treaty issue, in case you want to look at that. Paragraph 35 of the judgment talks about the historical part of this. The court says:

We emphasize that the individual decision by a Métis person's ancestors to take treaty benefits does not necessarily extinguish that person's claim to Métis rights.

That is the historical thing.

Then in the contemporary and prospective part of this, at paragraph 50 the court says:

In the longer term, a combination of negotiation and judicial settlement will more clearly define the contours of the Métis right to hunt, a right that we recognize as part of the special aboriginal relationship to the land.

Towards the end of the judgment, you have the court signalling that negotiations and litigation continue to be important for the Metis people. That is a problem for Bill C-6. First, they are not in the negotiation process, at least with respect to specific claims; and second, the courts do not seem to have much to do with it in accordance with Bill C-6.

I would be pleased to answer any questions you might have.

**The Chairman:** This committee is obligated to review the effect of *Powley* on Bill C-6. Will *Powley* affect Bill C-6 as it stands now?

**Mr. Hutchins:** As it is drafted, it is hard to see. When you read the bill as drafted, it is clear that it is intended not to include anyone but so-called First Nations, who are defined as a function of the Indian Act.

une question fédérale. En fin de compte, la division de la Couronne qui établit les traités, c'est la Couronne fédérale et non les provinces. Cette idée a été diluée et, pour des raisons politiques, quelque peu modifiée, notamment en Colombie-Britannique où il y a une procédure tripartite. Je ne suis pas contre la participation de toutes les parties intéressées, mais il n'en demeure pas moins que, constitutionnellement, l'établissement de traités est un pouvoir fédéral.

Ceci m'amène à l'arrêt *Powley* et au projet de loi C-6, pour dire que si l'établissement de traités est une question d'ordre fédéral et doit impliquer les trois peuples autochtones prévus à l'article 35, le fait d'intervenir dans la relation de traités et de s'occuper des griefs découlant de la relation issue des traités est aussi une question fédérale qui doit aussi faire intervenir les trois peuples autochtones.

Ce sont là quelques points de vue d'ensemble. J'espère que vous comprenez ce que je pense du projet de loi C-6 et en quoi je crois que l'arrêt *Powley* peut nous avoir été utile.

Je vais vous citer deux passages de la décision *Powley* à propos des traités, pour le cas où vous voudriez examiner cela. L'article 35 de la décision parle de l'aspect historique de la question. La Cour déclare:

Nous soulignons que la décision des ancêtres d'un Métis de se prévaloir des avantages prévus à un traité n'exclut pas nécessairement la faculté de cette personne de revendiquer des droits reconnus aux Métis.

Voilà pour la question historique.

Ensuite, pour l'aspect contemporain et les perspectives futures de la question, à l'article 50, la Cour déclare:

À long terme, la tenue de négociations ainsi que des décisions judiciaires qui seront rendues sur la question permettront de délimiter plus clairement le droit de chasser des Métis, que nous reconnaissions comme un élément des rapports particuliers qu'entretiennent les Autochtones avec le territoire.

Vers la fin de la décision, la Cour signale que les négociations et les décisions judiciaires demeurent importantes pour le peuple métis. C'est un problème pour le projet de loi C-6. Premièrement, ils ne sont pas en train de négocier, du moins sur des revendications particulières; et deuxièmement, les tribunaux ne semblent pas avoir grand-chose à faire à cet égard conformément au projet de loi C-6.

Je me ferai maintenant un plaisir de répondre à vos questions.

**La présidente:** Notre comité doit examiner les répercussions de l'arrêt *Powley* sur le projet de loi C-6. Est-ce que cette décision va influer sur le projet de loi C-6 tel qu'il existe actuellement?

**Mr. Hutchins:** Tel qu'il est rédigé, il est difficile à voir. Si vous lisez le projet de loi tel qu'il est rédigé actuellement, il est clair qu'il vise à n'inclure que les soi-disant Premières nations qui sont définies en vertu de la Loi sur les Indiens.

As drafted, it is exclusive. I do not think anything automatic will happen because of *Powley*. As I tried to indicate, *Powley* signals to Parliament that something should be changed in Bill C-6. Many things should be changed in Bill C-6, but one of them is which peoples have access to a so-called more liberal easy process.

**Senator Tkachuk:** To follow up on that clarification and your comments about the *Powley* decision, the fact is that we have had so little time to think through that decision. It is not just a question of the decision being made, but how quickly we are moving forward without having some time to think about it. Usually, things clarify themselves after a while, and perhaps the bill could be amended.

We also have the interesting question of the new Prime Minister in waiting, Mr. Martin, who has said that he is reluctant to sign on to Bill C-7 and Bill C-6. Later on, he backed away; we do not know what his intentions are. We have the lack of clarity in the Supreme Court. We are not clear what the government wants to do because of — I will not say “two-headed monster” — this two-headed problem that we have here.

Do you think it would be a good idea to hold Bill C-6 in abeyance for a while, to let time educate us about the prospective new prime minister's intentions and, of course, the *Powley* decision's intentions? Do you think that might be a helpful way to deal with Bill C-6?

**Mr. Hutchins:** While not diving into the politics of the matter, my short answer to you is yes. I do believe Bill C-6 is flawed. The opening for Parliament to say, “Wait a minute, let us think about this,” is the recent announcements by the Supreme Court in *Powley*. When we talk about legislation relating to grievances between Aboriginal peoples, however defined, and the Crown, flowing primarily from the treaty process but also from other processes, such as fiduciary duty, I do not see how Parliament can blithely continue to legislate in these matters without taking direction from the Supreme Court of Canada.

We must look at the time frames here. You have just received the *Powley* decision, which, in my opinion — and I have not had a lot of time to reflect on it — clearly changes the legal landscape once again. That is an expression the court used in *Adams* and in *Côté* with respect to section 35. Section 35 altered the legal landscape in Canada. This landscape is changing very quickly. It is a mistake for Parliament to enter into legislation that has been identified as flawed and now does not recognize two of the three Aboriginal peoples. That is a big problem. I do not know if you have heard from representatives of the Inuit peoples, but they have a grievance here. The timing of this is a good reason for Parliament to say, “Let us think about this a little harder.”

Tel qu'il est rédigé, ce projet de loi a un caractère d'exclusion. Je ne crois pas que quelque chose va se produire automatiquement à cause de l'arrêt *Powley*. Comme j'ai essayé de vous le montrer, cette décision indique simplement au Parlement qu'il faudrait modifier quelque chose au projet de loi C-6. On pourrait y changer beaucoup de choses, mais notamment l'énoncé des peuples qui ont accès à une prétenue procédure plus libérale est plus facile.

**Le sénateur Tkachuk:** Pour poursuivre sur cette décision et sur vos commentaires à propos de la décision *Powley*, le fait est que nous avons eu très peu de temps pour réfléchir à cette décision. Il ne s'agit pas simplement du fait qu'il y a eu cette décision, mais de la vitesse à laquelle nous avançons sans avoir eu le temps d'y réfléchir. En général, les choses se décentrent au bout d'un certain temps, et peut-être le projet de loi pourrait-il être modifié.

Il y a aussi la question intéressante du nouveau premier ministre à venir, M. Martin, qui a déclaré qu'il était réticent à ratifier le projet de loi C-7 et le projet de loi C-6. Ensuite, il a fait machine arrière et nous ignorons donc ses intentions. Il y a aussi le manque de clarté de la Cour suprême. Nous ne savons pas exactement ce que veut faire le gouvernement à cause de ce — je ne dirais pas «monstre bicéphale» — disons ce problème bicéphale.

Pensez-vous que ce serait une bonne idée de laisser le projet de loi C-6 en suspens pendant un moment, pour nous donner le temps d'en savoir un peu plus sur les intentions du futur nouveau premier ministre et, naturellement, les intentions de la décision *Powley*? Pensez-vous que cela pourrait être une démarche utile dans le cas du projet de loi C-6?

**M. Hutchins:** Sans vouloir me mêler des aspects politiques de la question, je vous répondrai en un mot que oui. Je suis convaincu que le projet de loi C-6 est vicieux. Les récentes déclarations de la Cour suprême dans la décision *Powley* donnent au Parlement une bonne occasion de dire: «Attendez un instant, réfléchissons un peu à la question». Quand on parle d'un projet de loi portant sur les griefs entre les peuples autochtones, quelle que soit la façon dont ils sont définis, et la Couronne, qui découle essentiellement du processus des traités mais aussi d'autres processus tels que le devoir fiduciaire, je ne vois pas comment le Parlement pourrait allégerment continuer à légitérer sur ces questions sans se reporter aux directives de la Cour suprême du Canada.

Il faut voir la dimension temporelle ici. Vous venez de recevoir la décision *Powley* qui, à mon avis — et je n'ai pas eu beaucoup de temps pour y réfléchir — modifie clairement encore une fois le paysage juridique. C'est l'expression que la Cour a utilisée dans la décision *Adams* et dans la décision *Côté* à propos de l'article 35. L'article 35 a modifié le paysage juridique au Canada. Ce paysage est en train de se transformer très rapidement. Le Parlement a tort de s'engager dans un projet de loi dont on a montré qu'il était vicieux et qui ne reconnaît pas deux des trois peuples autochtones. C'est un grave problème. Je ne sais pas si vous avez entendu les représentants des peuples inuits, mais ils ont un grief ici. C'est donc l'occasion toute indiquée pour le Parlement de dire: «Réfléchissons un peu plus à la question».

Once this proposed legislation is on the books and a process is in place, it will be very difficult to alter. Legislation is amenable, but in my experience, legislation, particularly on the Aboriginal side, is difficult to amend. We have huge trouble amending the Indian Act. I believe the Cree-Naskapi Commission has been before you trying for years to amend this. This is a statute that flows from a treaty and was the result of a treaty. The statute was negotiated line by line between the federal officials and the Crees. The Crees cannot get a change to the Cree-Naskapi Act.

Imagine what will happen when someone six months from now looks at Bill C-6 as passed to see if it can be fixed. That will not happen.

**Senator Tkachuk:** I do not support the *Powley* decision on hunting rights. Nonetheless, the court has said something important, which may lead to other things. Bill C-6 focuses only on what we define as Indians, and *Powley* opens up a hornet's nest. Because Indians and Metis live in mutual territory, they now have competing interests. If decisions are made with regard to Indians, there may be Metis who will say, "Just a minute here, that is a decision that affects us," whether it relates to a piece of land, a hunting area or whatever it is, and they will be suing each other. In other words, the Metis may sue the federal government because of a decision it makes, because the Metis are excluded from the other two. I am not sure about the Inuit, because I do not know much about Inuit history or claims and I do not live among them.

Bill C-6 will create this problem unless it is sorted out before we go forward. I am asking you to comment as a lawyer — which I am not — but as an observer, which I am.

**Mr. Hutchins:** Senator, you raise an interesting issue, which goes to the heart of what is happening in Bill C-6 — that is, the issue of overlapping interests, about which I was chatting to Senator Watt. I do not like to use the expression "competing interests." I do not think they are competing. Historically, people live together. People have differences. People settle their differences by various means. However, the reality of the use of land and resources in this country, historically, by Aboriginal peoples was that there was sharing and overlap. Frankly, we live in a federal state, with how many levels of government now?

**Senator Tkachuk:** There are too many.

**Mr. Hutchins:** However, we muddle along. We certainly should be aware that different levels of government coexist and function, with a certain amount of tension. One of the largest problems in the modern treaty process is the issue of overlaps and how the federal government deals with them. The way the federal government deals with overlaps, whether with the Nisga'a or others — and the list is long — has been, unfortunately, to pick one people and say, "We will deal with them, conclude a treaty,

Une fois que ce projet de loi fera partie de nos statuts et que la procédure sera en place, il sera très difficile de le modifier. On peut améliorer un projet de loi mais, d'après mon expérience, il est difficile de modifier une loi, surtout concernant les Autochtones. Nous avons énormément de difficulté à modifier la Loi sur les Indiens. Je crois que la Commission crie-naskapie s'est adressée à vous alors qu'elle essaie depuis des années de modifier sa loi. C'est une loi qui découle d'un traité et qui a résulté d'un traité. Elle a été négociée ligne par ligne par les autorités fédérales et les Cris, mais les Cris ne peuvent pas obtenir la moindre modification à la Loi sur les Cris et les Naskapis.

Imaginez ce qui se passera quand quelqu'un se penchera dans six mois sur le projet de loi C-6 qui aura été adopté pour voir s'il serait possible de l'arranger. Cela ne se fera pas.

**Le sénateur Tkachuk:** Je n'approuve pas la décision *Powley* sur les droits de chasse. Quoi qu'il en soit, la Cour a déclaré quelque chose d'important qui peut déboucher sur d'autres choses. Le projet de loi C-6 est axé uniquement sur ce que nous entendons par Indiens, et l'arrêt *Powley* est un pavé dans la mare. Comme les Indiens et les Métis occupent des territoires mutuels, leurs intérêts se concurrencent. Si l'on prend des décisions concernant les Indiens, il y aura peut-être des Métis qui vont dire: «Attendez un instant, c'est une décision qui nous concerne», qu'il s'agisse d'une terre, d'une zone de chasse ou autre, ils vont commencer à se faire des procès. Autrement dit, les Métis risquent de poursuivre le gouvernement fédéral à cause des décisions qu'il prendra parce que les Métis ne sont pas englobés avec les deux autres. Je ne suis pas trop sûr pour les Inuits car je ne connais pas très bien leur histoire ni l'historique de leurs revendications et je ne vis pas chez eux.

Le projet de loi C-6 va créer ce problème si l'on ne le règle pas avant d'aller plus loin. Je vous demande vos commentaires en tant qu'avocat — ce que je ne suis pas — mais aussi en tant qu'observateur, ce que je suis.

**M. Hutchins:** Sénateur, vous soulevez un point intéressant qui va droit au cœur de ce qui se passe dans le projet de loi C-6 — c'est-à-dire la question du chevauchement des intérêts dont je discutais tout à l'heure avec le sénateur Watt. Je n'aime pas l'expression «rivalité d'intérêts». Je ne pense pas qu'ils soient en rivalité. Historiquement, les gens vivent ensemble. Ils ont des différences et ils règlent leurs problèmes de différences de diverses façons. Quoi qu'il en soit, historiquement, il y a toujours eu un partage et des chevauchements dans l'utilisation des terres et des ressources de ce pays par les peuples autochtones. Franchement, nous vivons dans un État fédéral avec combien de paliers de gouvernement actuellement?

**Le sénateur Tkachuk:** Trop.

**M. Hutchins:** Et pourtant nous nous débrouillons. Nous devrions tout de même bien savoir que divers paliers de gouvernement peuvent coexister et fonctionner avec un certain degré de tension. L'un des plus gros problèmes du processus moderne de traités, c'est justement la question des chevauchements et de l'attitude du gouvernement fédéral face à ces chevauchements. Malheureusement, l'attitude du gouvernement fédéral face à ces chevauchements, que ce soit

and pop in a non-derogation provision to protect everyone else.” The reality is that that is smoke and mirrors. Those non-derogation provisions mean absolutely nothing. First, if the neighbouring Aboriginal or the peoples with overlapping rights have section 35 treaty rights or Aboriginal rights, they do not need non-derogation language to say their rights are not being extinguished. What does happen is that two classes of Aboriginal peoples are set up, operating in the same territory, one with a treaty recognized by the state and one without a treaty, not recognized, and struggling to be able to exercise rights. It sets up this competition.

You are absolutely right. The effect of Bill C-6, between First Nations peoples and Metis is, again, to set up a classification or hierarchy of rights and peoples, some of whom are recognized and blessed by the federal government and some of whom are not. That is another problem and reason to stand back on Bill C-6 and think about what we are doing in respect of the impact not only for constitutional legal reasons but also for reasons of the impact on people — how they exercise their rights, how they live together, and how to encourage them to cooperate, rather than encourage them to argue and battle amongst themselves.

**Senator Sibbston:** Mr. Hutchins, what is your experience in dealing with Metis people? I understand that you are involved with the James Bay issues. Metis people have somewhat of a different history in our country. Where I come from, in the Northwest Territories, Metis people were independent and they generally sought to get away from any control or constraint of the federal government. Their history is quite different in the Northwest Territories, where the Metis people received script that did not entitle them to land but rather to a one-time payment of \$240 per person.

How would you envisage the rights of Metis people in a bill such as C-6, where no treaties are involved? Documents dealing with script are merely one-page documents in which people sign away their Indian titles. That was the way it was phrased in the 1920s, 1930s and 1940s, when the Crown went north to deal with the Metis and offer script.

You said that this bill does not include Metis but that it should include them. How would you envisage dealing with that? Would you change the definitions? How do you think we should approach this issue?

**Mr. Hutchins:** Honourable senators, as I stated at the outset, I have not acted for the Metis over my many years in practice. I did not come here as an expert on Metis-specific issues, and I have no pretensions of doing so. However, I do see it in the larger picture — in the continuum of Aboriginal/Crown relations. There is a certain interest in looking at the common elements between

dans le cas des Nishgas ou d’autres — et la liste est longue — a consisté à sélectionner un peuple en disant: «Nous allons discuter avec eux, conclure un traité et glisser une disposition de non-dérogation pour protéger tous les autres». En fait, c'est de la poudre aux yeux. Ces dispositions de non-dérogation sont totalement vides de sens. Premièrement, si des peuples autochtones voisins ou des peuples qui ont des droits qui se chevauchent jouissent de droits issus de traités ou de droits autochtones en vertu de l'article 35, ils n'ont pas besoin de disposition de non-dérogation pour affirmer que leurs droits ne sont pas éteints. Ce qui se passe, c'est qu'on crée deux catégories de peuples autochtones qui fonctionnent sur le même territoire, les uns avec un traité reconnu par l'État et les autres sans traité, non reconnus, et qui se débattent pour pouvoir exercer leurs droits. Voilà la concurrence que l'on crée.

Vous avez parfaitement raison. Le projet de loi C-6 a pour effet encore une fois d'établir entre les peuples des Premières nations et les Métis une classification ou une hiérarchie de droits et de peuples dont certains sont reconnus et ont la bénédiction du gouvernement fédéral alors que ce n'est pas le cas pour d'autres. C'est un autre problème et une raison de plus de prendre du recul par rapport au projet de loi C-6, de réfléchir non seulement à ses répercussions sur le plan juridique et constitutionnel, mais aussi à ses répercussions sur les populations, la façon dont elles exercent leurs droits, dont elles cohabitent, et de se demander comment on pourrait les encourager à coopérer au lieu de les pousser à se chicaner et à se battre.

**Le sénateur Sibbston:** Monsieur Hutchins, quelle expérience avez-vous des affaires concernant les Métis? Je crois que vous vous occupez des questions de la baie James. Les Métis ont une histoire un peu particulière dans notre pays. Dans la région d'où je viens, dans les Territoires du Nord-Ouest, les Métis étaient indépendants et ils ont dans l'ensemble cherché à échapper à tout contrôle ou à toute contrainte du gouvernement fédéral. Leur histoire est très différente dans les Territoires du Nord-Ouest, où on leur a remis un certificat qui ne leur donnait pas droit à des terres mais plutôt à un paiement unique de 240 \$ par personne.

Comment envisagez-vous les droits des Métis dans un projet de loi comme le C-6 où il n'est pas question de traités? Les certificats étaient de simples documents d'une page dans lesquels les gens renonçaient à leur titre indien. C'est comme cela qu'ils étaient formulés quand les agents de Sa Majesté sont partis dans le Nord les proposer aux Métis dans les années 20, 30 et 40.

Vous dites que ce projet de loi n'inclut pas les Métis alors qu'il devrait le faire. Comment régleriez-vous cette question? Vous changeriez la définition? Comment devrions-nous aborder la question à votre avis?

**M. Hutchins:** Honorable sénateurs, comme je l'ai dit au départ, je n'ai pas représenté les Métis pendant mes nombreuses années de pratique. Je ne suis pas venu ici à titre d'expert sur les questions touchant les Métis en particulier, et je n'ai pas la prétention de le faire. Cependant, je vois la situation dans un contexte plus large — dans le continuum des relations

these Aboriginal peoples rather than the distinctions between them.

Usually when I appear to speak to a bill with clients or without clients, we try to come forward with concrete suggestions as to what can be done about it. I have not had time to examine this closely and prepare respectable suggestions in respect of the Métis. I too was wondering what I could do and whether there is a clause or two that could be changed. It is not easy. Obviously, the definition of "First Nations" must be changed. This bill clearly relates to First Nations as defined, which refers back to the Indian Act. That is one of the problems.

Parliament is proposing to entitle specific people, whom it has previously defined in a 130-year-old statute, and empower them to a process, but no one else is included. There would have to be a major overhaul not only in terms of definitions but also of appropriateness. Clause 26(1) of the bill is a key element because it defines the admissible claims. When we talk about specific claims, we are talking about a claim that is filed under clause 26, and this raises two issues. Obviously, there is an obligation to the Métis, whether they took script or did not take script. There is a fiduciary obligation. If they are section 35 Aboriginal peoples under the Indian Act, then there is clearly a fiduciary obligation. However, the enumeration begins to narrow the definition that arises from the agreement of the First Nation and the Crown or from a treaty. You could certainly broaden that out to an agreement between any one of the three Aboriginal peoples. Clause 26(1)(a) states:

(ii) under any legislation — pertaining to Indians or lands reserved for the Indians — of Canada or of a colony...

I had a little talk about what Indians are and about what lands reserved for Indians are. I was asked whether the *Powley* case has had any immediate effect and, I suppose, the more I look at it, the more I think that there are some interesting openings. Does *Powley* actually direct us that the term "Indians or lands reserved for the Indians" could embrace Métis now? Reading further, the lands are clearly related to the reserve land of treaties.

Clause 26 is important for all concerned and contains another limitation in time. It states:

(2) A first nation may not file a claim that

(a) is based on events that occurred within the 15 years immediately preceding the filing of the claim.

Why ever not? If a breach of fiduciary duty took place last week, I do not understand why there would not be a grievance and why someone would not have a place to turn to. Perhaps someone has come before you to explain that provision. There is a

Autochtones/Couronne. Il est intéressant d'examiner les éléments communs entre ces peuples autochtones plutôt que leurs différences.

En général, lorsque je présente des commentaires sur un projet de loi avec ou sans clients, nous essayons de faire des suggestions concrètes sur ce qu'il y a à faire. Je n'ai pas eu le temps d'examiner ceci attentivement et de préparer des suggestions valables au sujet des Métis. Je me demandais aussi ce que je pouvais faire et s'il serait possible de changer un article ou deux. Ce n'est pas facile. Manifestement, la définition de «Premières nations» doit être changée. Ce projet de loi porte clairement sur les Premières nations telles que définies, ce qui renvoie à la Loi sur les Indiens. C'est l'un des problèmes.

Le Parlement propose de permettre à certaines personnes précises, qu'il a définies auparavant dans une loi datant d'il y a 130 ans, de bénéficier d'un processus, mais on n'inclut personne d'autre. Il faudrait une refonte majeure non seulement pour les définitions, mais aussi au plan de l'adéquation. Le paragraphe 26(1) du projet de loi est un élément clé parce qu'il définit les revendications admissibles. Quand nous parlons de revendications particulières, nous parlons aussi d'une revendication présentée en vertu de l'article 26, et ceci soulève deux questions. Il y a manifestement une obligation envers les Métis, qu'ils aient été partie prenante ou non. Il y a une obligation fiduciaire. Si ce sont des Autochtones en vertu de l'article 35 de la Loi sur les Indiens, il y a clairement une obligation financière. Cependant, l'énumération commence à rétrécir la définition découlant de l'accord des Premières nations et de la Couronne ou d'un traité. On pourrait certainement être plus large et considérer qu'il s'agit d'une entente avec n'importe lequel des trois peuples autochtones. On peut lire à l'alinéa 26(1)a):

(ii) découlant d'un texte législatif — relatif aux Indiens ou aux terres réservées pour les Indiens — du Canada ou d'une colonie [...]

J'ai eu une petite conversation sur ce que sont les Indiens et quelles sont les terres réservées pour les Indiens. On m'a demandé si l'affaire *Powley* avait eu un effet immédiat quelconque, et, plus j'examine les choses, plus je pense qu'il y a certaines ouvertures intéressantes. Est-ce que selon l'arrêt *Powley*, l'expression «les Indiens ou les terres réservées pour les Indiens» pourrait maintenant inclure les Métis? Si on lit plus loin, on voit qu'il s'agit clairement des terres d'une réserve découlant des traités.

L'article 26 est important pour toutes les personnes concernées et comporte une autre limite dans le temps. Il se lit comme suit:

(2) La Première nation ne peut déposer auprès de la Commission une revendication:

a) fondée sur des événements survenus au cours des 15 dernières années;

Pourquoi donc? S'il y a eu manquement à l'obligation fiduciaire la semaine dernière, je ne comprends pas pourquoi il n'y aurait pas de grief et pourquoi on n'aurait pas de recours. Peut-être quelqu'un est-il venu vous expliquer cette disposition.

suggestion that the contemporary period and relationship is excluded from this process. Clause 26(2) continues:

(b) is based on a land claims agreement entered into after December 31, 1973...

That is an interesting date because it includes any amendments to legislation, for example, land claims agreements. I see this as an attempt to suggest that the modern, so-called "contemporary treaty process" and the contemporary relationship between the Crown and Aboriginal peoples are different in some way or are to be distinguished from the "historical" relationship.

The Supreme Court of Canada is suggesting that historic treaties are to be interpreted differently from modern treaties, in which people knew exactly what they were doing and able counsel assisted them. Anyone who has been involved in treaty negotiations with the Crown, or Crowns, knows perfectly well that there is nothing level about the playing field. There is no equality of resources or opportunity. It continues to be an extremely great struggle to pry treaty concessions out of the Crown.

I do not understand why we are excluding the modern period in this process. To get back to your question, senator, the Supreme Court of Canada has only just begun to pronounce on where the Metis fit constitutionally. The Metis have known for many years, and I thought we knew, certainly from 1982 on, that they were Aboriginal peoples.

However, if we are now beginning to explore that, this will all be developed in the modern period. The Metis will only be made aware of the possibilities of remedies or recourses as this process unfolds. Meanwhile, Parliament is saying that nothing that has happened in the last 15 or 20 years can be put into this process. There is something wrong with that. That, clearly, has to be considered from the point of view of the Metis people.

**Senator Chaput:** Madam Chair, I would move:

That Bill C-6 be reported to the Senate without further amendment, but with the recommendation that the federal interlocutor for Metis and non-status Indian bring forward a proposal to deal in legislative terms with the *Powley* decision as soon as possible.

**The Chairman:** Thank you. Before we deal with the motion. Are there any more questions?

**Senator Tkachuk:** Would Senator Chaput agree to stand the motion in order that Senator Gill may speak?

**The Chairman:** Is it agreed that the motion stand until after further questions are put to the witness?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

[*Translation*]

**Senator Gill:** I congratulate you on your statement. It is not very different from the statements of other witnesses who appeared before us. Most of those Aboriginal and

On laisse entendre que la période et la relation contemporaines sont exclues de ce processus. Le paragraphe 26(2) poursuit en ces termes:

b) fondée sur un accord sur des revendications territoriales conclues après le 31 décembre 1973 [...]

C'est une date intéressante car ceci inclut toutes les modifications à la loi, par exemple des ententes sur les revendications territoriales. Je vois ceci comme une tentative de suggérer que le soi-disant «processus contemporain des traités» moderne et la relation contemporaine entre la Couronne et les peuples autochtones sont en quelque sorte différents ou doivent être distingués de la relation «historique».

La Cour suprême du Canada laisse entendre que les traités historiques doivent être interprétés de manière différente des traités modernes, car dans le cas de ces derniers les gens savaient exactement ce qu'ils faisaient et bénéficiaient de l'aide de conseillers compétents. Quiconque a participé à des négociations de traités avec la Couronne ou des Couronnes sait parfaitement bien que les règles du jeu ne sont nullement égales. Les ressources et les possibilités ne sont pas égales. Il est toujours extrêmement difficile d'arracher des concessions sur les traités à la Couronne.

Je ne comprends pas pourquoi on exclut la période moderne de ce processus. Pour revenir à votre question, sénateur, la Cour suprême du Canada vient à peine de commencer à se prononcer sur la place des Métis au plan constitutionnel. Les Métis savent depuis des années, et je pensais que nous le savions, en tout cas depuis 1982, qu'ils font partie des peuples autochtones.

Toutefois, si nous ne faisons pour l'instant que gratter la surface, tout ceci va se développer dans la période moderne. Les Métis ne prendront conscience des possibilités ou des remèdes ou des recours qu'au fur et à mesure de l'évolution de ce processus. Pendant ce temps, le Parlement est en train de dire que rien de ce qui s'est passé depuis 15 ou 20 ans ne pourra être intégré à ce processus. Il y a quelque chose qui ne va pas ici. Il faut manifestement examiner cela du point de vue des Métis.

**Le sénateur Chaput:** Madame la présidente, je propose:

Qu'il soit fait rapport du projet de loi C-6 au Sénat sans autres amendements, mais avec la recommandation que l'interlocuteur fédéral des Métis et des Indiens non inscrits présente une proposition en vue de statuer législativement sur la décision *Powley* le plus rapidement possible.

**La présidente:** Merci. Avant de passer à cette motion, y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Tkachuk:** Le sénateur Chaput accepterait-il de reporter la motion pour permettre au sénateur Gill d'intervenir?

**La présidente:** Êtes-vous d'accord pour reporter la motion et y revenir après la fin des questions aux témoins?

**Des voix:** D'accord.

[*Français*]

**Le sénateur Gill:** Je vous félicite de votre exposé. Il ne diffère pas beaucoup de ceux des témoins que nous avons entendus. La majorité de ces témoins autochtones et non autochtones

non-Aboriginal witnesses wanted this bill removed or suggested major amendments to the Bill. In our last meetings, the discussion had been entirely focussed on the Metis people, as a result of the *Powley* decision.

Let me explain the background. We were discussing Bill C-6 which deals with the specific claims of Aboriginal peoples. An amendment was proposed in the House to have this Bill referred to the Legal and Constitutional Affairs Committee. After these discussions, we agreed that this bill would be referred to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples. Meanwhile, the Supreme Court ruled on the *Powley* case. We have now narrowed the discussion to that case. You understand that this political game forces us to discuss only one topic of a much wider issue. The people I talked to are not naive and neither am I.

Your presentation is very insightful. We have known each other for a long time. We both have grey hair but it does not mean that we are old, only that we have a lot of experience. You have spoken about the James Bay and the Naskapi Agreement where there was a lot of overlap and frustration. This is something I know because the Innu people, my nation, were involved in these negotiations to some extent. There was some bickering. But our bickering is even worse because there hasn't been any agreement since 1975.

You mentioned the institutions which allow us to have fun and waste time to prevent us from going to the courts. My nation has not gone to the courts yet, since 1975. This is for the senator's information. They have succeeded in distracting us for 28 years. This institution is trying to domesticate us to prevent us from dealing with the real issues.

Why should we always postpone? Why not set our foot down now and tell the people in charge in the federal government that the time has come to do what has to be done and discuss with the First Nations? Why don't we do it? It's not today! When? Tomorrow? A year from now? Six years from now? I would like to attend the signing ceremony of an agreement before I die. I was very young when the claims started. I would like to try and convince my colleagues of the urgency of signing these agreements before I die.

That Bill will probably be rubberstamped. I am against it. The time has come to step down and reach decent agreements with the First Nations. The Chief of First Nations sent us a very clear letter. The previous National Chiefs of First Nations were against the bill but we couldn't talk to him. The new Chief, Phil Fontaine, to whom everyone can talk, says the same thing as the previous Chief Matthew Coon Come.

Please, we are offering a helping hand. We are going to talk and we will manage to reach an agreement. All the Aboriginal leaders in the country are saying the same thing and you are saying the same thing, Mr. Hutchins, because you have a lot of experience. I'm not sure we are going to be heard.

demandaient l'abolition du projet de loi ou proposaient des amendements majeurs à ce projet de loi. Depuis quelques séances, la discussion tourne uniquement autour des Métis, suite au jugement rendu dans l'affaire *Powley*.

Je vous explique le contexte. Nous discutions du projet de loi C-6 concernant les revendications particulières des Autochtones. Un amendement en Chambre a proposé que ce projet de loi soit renvoyé au Comité des affaires juridiques et constitutionnelles. Après ces discussions, nous avons convenu que ce projet de loi serait renvoyé au Comité permanent des affaires autochtones du Sénat. Entre-temps, la Cour suprême a rendu jugement dans l'affaire *Powley*. Maintenant, on a limité la discussion à cette cause. Vous comprenez que ce jeu politique nous oblige à discuter d'un sujet alors qu'il est beaucoup plus large. Je parle à des gens qui ne sont pas naïfs et je ne le suis pas non plus.

Votre exposé est très lucide. Nous nous connaissons depuis longtemps. Nous avons des cheveux blancs mais cela ne veut pas dire que nous sommes vieux mais que nous avons beaucoup d'expérience. Vous avez parlé de la Baie de James et de l'entente des Naskapi où il y a eu du chevauchement et beaucoup de frustration. Je le sais parce que les Innu, ma nation, étaient impliqués dans ces négociations jusqu'à un certain point. Nous nous sommes chicanés un peu. Mais nous nous chicanons encore plus parce qu'il n'y a pas eu d'entente depuis 1975.

Vous avez mentionné les institutions qui nous permettent de s'amuser et de perdre du temps pour nous empêcher de recourir aux tribunaux. Ma nation n'y a pas eu recours encore et ce, depuis 1975. Je le dis pour informer les sénateurs. On a réussi à nous amuser pendant 28 ans. Cette institution essaie de nous domestiquer pour nous empêcher d'aborder les problèmes réels.

Pourquoi toujours reporter les échéances? Pourquoi ne pas mettre le pied à terre maintenant et dire à ceux qui sont responsables au gouvernement fédéral qu'il est temps de passer aux choses convenables et de discuter avec les Premières nations? Pourquoi ne le faisons-nous pas? Ce n'est pas aujourd'hui! Quand? Demain? Dans un an? Dans six ans? J'aimerais assister à la signature d'une entente avant de mourir. J'étais très jeune lorsque les revendications ont commencé. J'aimerais bien essayer de convaincre mes collègues de l'urgence de signer des ententes avant que je meure.

Ce projet de loi sera adopté enfilé sans doute. Je suis contre. Il est temps de mettre le pied à terre et de conclure des ententes convenables avec les Premières nations. Le chef des Premières nations a envoyé une lettre très claire. L'ancien chef national des Premières nations était contre mais on ne pouvait pas lui parler. Le nouveau chef, Phil Fontaine, à qui tout le monde peut parler, nous dit la même chose que l'ancien chef Matthew Coon Come.

De grâce, on vous tend la main. Nous allons nous parler et nous arriverons à conclure des ententes. Tous les chefs autochtones du pays disent la même chose et vous dites la même chose, M. Hutchins, parce que vous avez de l'expérience. Je ne sais pas si on va être entendu.

If we miss the boat this time, do you think that we should go to the courts? Are we always going to go to court? They say that we have 600 claims, maybe more. I have been a commissioner for five years and we have studied 40 claims at most. The cases got bogged down in the process. There was no independence. The Department of Indian Affairs would not answer. Do you believe that the process will again stall our efforts and that we will have to go to court? We are going to try to stop that process because this will be an institution which will keep people busy for a while. There are specific claims and global claims. In your opinion, are we going to be able to settle a few of those before we die?

**Mr. Hutchins:** There are several types of claims including global claims which are not covered by the act. But specific claims are covered by the act.

I was asked to speak more specifically to the possible impact of the *Powley* decision on Bill C-6. I have a lot to say on the wording of the bill. Even before *Powley*, I was somewhat reluctant. I do not think it is an ideal process.

There are many problems with the process. I have no doubt that witnesses have identified every imaginable and possible problem with this bill which sets up a system which is not really useful. The total amount of \$5 million is trivial when you look at the claims. How many specific claims are really relevant to that process?

There is a lot of activity outside this bill which will go on, before the courts or within negotiation processes. Even if parallel negotiations are going on, the basic issue is to know how to negotiate with Aboriginal peoples today.

I compared the situation with what happened 30 years ago at the time of the James Bay conflict. I can understand the Innu's and other nations' concerns. It is interesting to note that the parties at the negotiating table wanted to settle the claims 30 years ago. But there was no framework, no rules, restrictions or limits.

People just wanted to settle the issue. For Hydro-Québec, it was the James Bay project. For Mr. Bourassa, the project had to be implemented. The Crees and the Inuit wanted to have their rights recognized and to have a say in the process. It is true that the Crees and the Inuit were lucky to get the injunction made by a courageous Justice Malouf. It was thanks to this injunction that governments eventually reached a settlement. That example shows that the courts can encourage the parties to negotiate.

Are we going to go to the courts? I think so. Representations will continue with or without the act, since it will not be of much use. If the government consults with First Nations and makes representations to try to establish a fair and equitable process, it should be done in the correct fashion to avoid a useless process. In this perspective, it is a pity that we spend so much time studying a bill which won't change anything.

Si nous manquons le bateau cette fois, pensez-vous que devrions recourir aux tribunaux? Irons-nous toujours en cour? On dit que nous avons 600 revendications, peut-être plus. J'ai été commissaire cinq ans et nous avons étudié 40 revendications au maximum. Le processus bloquait les causes. Il n'y avait pas d'indépendance. Le ministère des Affaires indiennes ne répondait pas. Pensez-vous que le processus va encore bloquer l'engrenage et que nous irons en cour? Nous allons essayer d'arrêter ce processus parce que ce sera une institution qui amusera les gens pendant un certain temps. Il y a des revendications particulières et des revendications globales. D'après vous, pourrons-nous en régler quelques-unes avant de mourir?

**Mr. Hutchins:** Il y a plusieurs genres de revendications dont les revendications globales qui ne sont pas touchées par la loi. Les revendications particulières sont touchées par celle-ci.

On m'a invité pour parler plus précisément de l'impact possible de l'arrêt *Powley* sur le projet de loi C-6. J'ai beaucoup à dire sur le texte du projet de loi. Même avant la décision *Powley*, j'avais des réticences. Je crois que ce n'est pas un processus idéal.

Il y a beaucoup de problèmes avec le processus. Je suis sûr que les témoins ont identifié tous les problèmes imaginables et possibles de ce projet de loi qui établit un système qui n'est pas tellement utile. Le montant total de 5 millions est minime quand on regarde les revendications. Combien de revendications particulières seront vraiment appropriées pour ce processus?

Il y a toute une activité extérieure à ce projet de loi qui se poursuivra, devant les tribunaux ou dans les processus de négociation. Même si des négociations parallèles au projet de loi se poursuivent, le problème de fond concerne la façon de négocier avec les peuples autochtones aujourd'hui.

J'ai comparé la situation à celle qui existait il y a 30 ans lors du conflit de la Baie de James. Je comprends très bien les préoccupations des Innu et celles d'autres nations. Il est intéressant de noter que les parties à la table des négociations voulaient en arriver à un règlement des revendications il y a 30 ans. Mais il n'y avait pas d'encadrement, de règles, de restrictions ni de limites.

Les gens voulaient tout simplement régler le problème. Pour Hydro-Québec, il s'agissait du projet de la Baie de James. Pour M. Robert Bourassa, il fallait concrétiser le projet. Les Cris et les Inuits voulaient faire reconnaître leurs droits et désiraient avoir leur mot à dire. Il faut dire que les Cris et les Inuits ont été chanceux d'obtenir l'injonction imposée par le courageux juge Malouf. C'est grâce à cette injonction que les gouvernements ont pu en arriver à un règlement. Cet exemple démontre bien que les tribunaux peuvent encourager les parties à négocier.

Est-ce qu'on aura recours aux tribunaux? Je pense que oui. Les représentations vont se poursuivre avec ou sans la loi, puisqu'elle ne servira pas à grand-chose. Si le gouvernement consulte les Premières nations et fait des représentations pour tenter de créer un processus juste et équitable, qu'il le fasse convenablement pour éviter d'en arriver à un processus inutile. Dans cette optique, il est dommage que l'on passe beaucoup de temps à étudier un projet de loi qui ne changera strictement rien.

**Senator Gill:** In fact, you say that you have studied the issue for 30 years. The James Bay case was brought before Mr. Justice Malouf. He certainly studied the question in-depth and did a lot of research. I think that with the injunction to the Premier of Quebec and the James Bay injunction, Mr. Justice Malouf spent a lot of time on the issue. The decision was favourable.

Mr. Justice Malouf said clearly that First Nations have rights and that an agreement must be reached. The injunction imposed by the judge forced the officials to settle the claims. Do you think that today we have the formula to settle these rights? We will end up before the courts. You say that Bill C-6 has many weaknesses and that we will get nowhere.

In my opinion, the House of Commons and the Senate do not spend enough time on the Aboriginal issue. It is not a lot of time as compared with the experts who have studied the question in-depth. How come judges always render such favourable decisions? How come the government is always fighting? What do you think of the dichotomy between the courts and the parliamentarians drafting the legislation?

**Mr. Hutchins:** You are commenting on the role of Parliament and I do not want to give an opinion on this. As I said at the outset, there must be a dialogue between the courts and Parliament. The courts have a role to play because this is a legal issue involving the Crown's obligations.

Where is the best place to settle the claims between the Crown, the government and the Aboriginal peoples? Is it before a court or an entity created by Parliament, in the way planned by Parliament? Is it rather before the Superior Courts, before the Federal Court? We should first concentrate our efforts on facilitating access to the courts and making the process more flexible.

I may be venturing on a slippery slope but I think that if they really want to cooperate in the claims settlement, the Crown and the provincial governments should behave appropriately before the courts. Presently, cases are handled in the courts in such a way that it is total war and this is not appropriate.

#### [English]

I do not think, as I said, that it is appropriate to enact legislation that suggests that the courts are put to the side in this very important process of settling, deciding, and pronouncing on the ongoing relationship between the Crown, Aboriginal peoples and First Nations. The courts have a role. I mentioned it. Even in *Powley*, the court repeated that once again. There has to be a dialogue between Parliament and the courts, and there has to be a free flow, an ability for First Nations and the Crown to move between the two.

**Le sénateur Gill:** En fait, vous dites que vous étudiez la question depuis 30 ans. Le cas de la Baie de James a été apporté devant le juge Malouf. Il a certainement étudié la question intensivement et fait beaucoup de recherches. Je crois qu'avec l'injonction faite au premier ministre du Québec et celle de la Baie de James, le juge Malouf a consacré beaucoup de temps. Le jugement qui a été rendu était favorable.

Le juge Malouf a clairement dit que les Premières nations ont des droits et qu'il faut en arriver à un règlement. L'injonction imposée par le juge a forcé les fonctionnaires à régler les revendications. Croyez-vous qu'aujourd'hui nous avons la formule pour régler ces droits? Nous finirons devant les tribunaux. Vous dites que le projet de loi C-6 comporte beaucoup de faiblesses et qu'on n'arrivera à rien.

À mon avis, la Chambre des communes et le Sénat accordent trop peu de temps à l'étude de la question autochtone. Ce n'est pas beaucoup de temps à comparer aux experts qui ont étudié la question à fond. Comment se fait-il que les juges donnent des jugements favorables? Comment se fait-il que le gouvernement est toujours à couteaux tirés? Que pensez-vous de la dichotomie qui existe entre les tribunaux et les parlementaires qui légifèrent?

**Mr. Hutchins:** Vous faites une observation sur le rôle du Parlement et je ne vais pas me prononcer là-dessus. Comme je l'ai dit au départ, il est nécessaire qu'il y ait un dialogue entre les tribunaux et le Parlement. Les tribunaux ont leur mot à dire parce qu'on parle d'une question juridique qui touche aux obligations de la Couronne.

Quel est l'endroit approprié pour demander le règlement des revendications entre la Couronne, le gouvernement et les peuples autochtones? Est-ce devant un tribunal ou une entité créée par le Parlement, de la façon prévue par le Parlement? Est-ce plutôt devant la Cour supérieure, devant la Cour fédérale? On devrait d'abord concentrer les efforts pour faciliter l'accès aux tribunaux et pour rendre le processus un peu plus flexible.

Je me dirige peut-être sur un terrain glissant mais je crois que s'ils veulent vraiment coopérer dans le règlement des revendications, la Couronne et les gouvernements provinciaux devront se conduire convenablement devant les tribunaux. Présentement, de la façon dont sont plaidées les causes devant les tribunaux, c'est la guerre complète et ce n'est pas approprié.

#### [Traduction]

Je ne pense pas, comme je le disais, qu'il soit approprié d'adopter une loi laissant entendre que les tribunaux sont laissés de côté dans ce très important processus de règlement et de décision sur la relation continue entre la Couronne, les peuples autochtones et les Premières nations. Les tribunaux ont un rôle que j'ai mentionné. Même dans la décision *Powley*, la Cour l'a encore une fois répété. Il faut qu'il y ait un dialogue entre le Parlement et les tribunaux, il faut qu'il y ait une liberté de mouvement, que les Premières nations et la Couronne puissent évoluer de l'un à l'autre.

There is nothing wrong or shameful about initiating a lawsuit. We have courts, and we are blessed in this country with a competent and independent judiciary. The courts have a purpose, as do the judges. There is nothing shameful in litigation.

The problem in litigation in this area is that it has become impossible for Aboriginal litigants to engage in it, and that is not the fault of the courts. I am being controversial here but, frankly, to a certain extent, that is because of the difficulties put forward by the Crown. The Crown litigates to the death cases on Aboriginal rights.

Why does this litigation cost so much and take so long that it wears people out? It is a bit like Dickens' description in *Bleak House* of the Courts of Chancery where litigation goes on for decades. Being engaged in litigation is not time consuming, it is the manner in which that litigation is pursued.

As I said to Senator Gill, perhaps one solution is, rather than spend a lot of energy and time on a bill that I do not think will make a lot of difference, because it contemplates perhaps 5 or 10 per cent of the possible grievances against the Crown, why not make an effort to assist the litigation process? Why not ask: How can we assist the courts in doing their job, assist litigants, the Crown and Aboriginal peoples in pursuing their claims before the courts? Why not examine the system that we have had in place for 130 years and find a way of providing an equal opportunity for non-government litigants to be heard?

This exercise is, in a way, a smokescreen. It diverts attention from the major problems and the major issues.

#### [Translation]

Senator Gill is right when he says that there are global and specific claims which are not included in the \$5 million. There are still land claim issues to be settled.

#### [English]

It is all about money. It is all about financial compensation. That is not what Aboriginal peoples want in terms of their grievances with the Crown, and that is a major problem. I could go on and describe the technical problems.

My main message in reply to Senator Gill is that this bill is flawed for First Nations peoples, Inuit and the Metis people. There is no question that it is flawed. The fact that I have come here to talk about the Metis and *Powley* should not be taken as an indication that I think it is just fine for the other First Nations, other Aboriginal peoples, because it is not.

The claims and grievances against the Crown will continue outside of this legislation, so what are we doing, and why are we devoting such an effort to it? We should be looking at the bigger picture, which is helping the institution, the dispute resolution

Il n'y a rien de mal ni de honteux à intenter un procès. Nous avons des tribunaux et nous avons la chance dans ce pays d'avoir une magistrature compétente et indépendante. Les tribunaux ont leur rôle, de même que les juges. Il n'y a rien de honteux à intenter une procédure judiciaire.

Le problème du contentieux dans ce domaine, c'est que c'est une démarche qui est devenue impossible pour les Autochtones, et pas par la faute des tribunaux. Je tiens des propos controversés ici, mais franchement, dans une certaine mesure, c'est à cause des obstacles mis en place par la Couronne. La Couronne fait traîner indéfiniment les litiges portant sur les droits des Autochtones.

Pourquoi cette procédure coûte-t-elle si cher et prend-elle tellement longtemps que les gens finissent par ne plus en avoir? C'est un peu comme la description de la Cour de chancellerie que fait Dickens dans *Bleak House*, où les contentieux s'éternisent pendant des dizaines d'années. Ce ne sont pas les procédures qui prennent du temps, c'est la façon dont elles sont menées.

Comme je l'ai dit au sénateur Gill, au lieu de consacrer énormément de temps et d'énergie à un projet de loi qui à mon avis ne va guère faire de différence, car il vise peut-être cinq ou 10 p. 100 des griefs possibles contre la Couronne, pourquoi ne pas faire un effort pour essayer de faciliter le contentieux? Pourquoi ne pas dire: Comment pourrions-nous aider les tribunaux à faire leur travail, à aider les parties au litige, la Couronne et les peuples autochtones à avancer dans le recours aux tribunaux? Pourquoi ne pas examiner le régime que nous avons depuis 130 ans pour trouver le moyen de donner aux plaignards qui ne sont pas du côté du gouvernement des chances égales de se faire entendre?

Cet exercice est un peu de la poudre aux yeux. Il détourne l'attention des grands problèmes et des grandes questions.

#### [Français]

Le sénateur Gill a raison de dire qu'il y a des revendications globales et des revendications particulières qui ne sont pas incluses dans les 5 millions de dollars. Il y a toujours des questions qui touchent les revendications des terres.

#### [Traduction]

C'est entièrement une question d'argent. C'est une question d'indemnisation financière. Ce n'est pas ce que les peuples autochtones veulent dans leurs griefs à l'égard de la Couronne, et c'est un problème majeur. Je pourrais continuer en vous décrivant les problèmes techniques.

Mon principal message, en réponse au sénateur Gill, c'est que ce projet de loi est vicié à l'égard des peuples des Premières nations, des Inuits et des Métis. Il est clair qu'il est vicié. Ce n'est pas parce que je suis venu ici vous parler des Métis et de l'arrêt *Powley* qu'il faut en conclure que j'estime que tout va bien pour les autres Premières nations, les autres peuples autochtones, car ce n'est pas le cas.

Les revendications et les griefs contre la Couronne vont se poursuivre en dehors de cette loi, alors que faisons-nous, et pourquoi y consacrons-nous de tels efforts? Nous devrions envisager l'ensemble de la question, qui consiste à aider

mechanism we have in place and have had since Confederation. We should help it to do its job and help Aboriginal peoples have access to the courts and have an equal opportunity to be heard before the courts.

**Senator Gill:** I would like to thank the people from the First Nations, the Mohawk, the Cree people and others for their interest.

**The Chairman:** In your opinion, does Bill C-6 affect section 91.24 of the Constitution?

**Mr. Hutchins:** No, I do not think Bill C-6 affects section 91.24. It is enacted, presumably, at least in part, under the authority of section 91.24. I think the main question is: What does section 91.24 say and mean now, after *Powley*? I am saying that I believe that there is a very good legal argument to say it means more than perhaps you have heard it means from federal officials, because of *Powley*.

It was 1939 before we figured out that Inuit were included in section 91.24. I have raised the issue of *Blais*, which could be taken as a signal that there is a problem. In *Powley*, the courts have said that we must continue to treat the Constitution as a living tree, to be creative, and to respect not only the promise of section 35 but the promise of section 91.24.

Some of us remember the days before 1982. There was life before section 35 in 1982. As part of this constitutional argument, I think we forget the importance of the division of powers. My concern is that we have all diverted our attention to Aboriginal rights and what section 35 means, but we are forgetting about which Crown is responsible, why it is responsible, and the fact that it has been historically responsible for hundreds of years. To our great peril, we are forgetting that.

*Powley* should bring us back to what section 35. The language is clear. We did not need the Supreme Court of Canada to say, "When section 35 referred to 'Metis' it meant 'Metis'." However, interesting messages are coming from the court, one of which is: "Let's get creative and remember the promise of sections 35 and 91.24."

**The Chairman:** I would thank you for your insightful and interesting presentation. I would also thank all the observers who have taken such a great interest in this bill, which is very important to the future of Aboriginal nations and their claims.

**The Chairman:** We will now resume consideration of Senator Chaput's motion.

**Senator Chaput:** Madam Chair, earlier I moved that Bill C-6 be reported to the Senate without further amendment but with the recommendation that the federal interlocutor for Metis and non-status Indians bring forward a proposal to deal in legislative terms with the *Powley* decision as soon as possible.

**The Chairman:** Is there any discussion on the motion?

l'institution, à améliorer le mécanisme de règlement des différends que nous avons depuis la Confédération. Nous devrions l'aider à faire son travail et aider les peuples autochtones à avoir accès aux tribunaux et à avoir des chances égales de se faire entendre par les tribunaux.

**Le sénateur Gill:** J'aimerais remercier les gens des Premières nations, les Mohawks, les Cris et les autres de leur intérêt.

**La présidente:** À votre avis, le projet de loi C-6 a-t-il une incidence sur l'article 91.24 de la Constitution?

**M. Hutchins:** Non, je ne pense pas. Il est édicté, en partie au moins, je pense, en vertu des pouvoirs de l'article 91.24. Je crois que la question est de savoir ce que dit et ce que signifie maintenant cet article 91.24 après l'arrêt *Powley*. Ce que je dis, c'est qu'à mon avis il y a de très bonnes raisons juridiques d'affirmer qu'il signifie plus que ce qu'on peut voulu vous dire les hauts fonctionnaires fédéraux, à cause de cette décision *Powley*.

Nous avons dû attendre jusqu'à 1939 pour constater que les Inuits étaient inclus dans cet article 91.24. J'ai évoqué la question de l'arrêt *Blais*, qui pouvait être interprété comme le signe d'un problème. Avec la décision *Powley*, les tribunaux ont dit que nous devions continuer à traiter la Constitution comme un arbre vivant, à être créatifs et à respecter non seulement la promesse de l'article 35 mais la promesse de l'article 91.24.

Certains d'entre nous se souviennent de l'époque d'avant 1982. Il y avait une vie avant l'article 35 en 1982. Dans le cadre de cette argumentation constitutionnelle, je crois qu'on oublie l'importance de la séparation des pouvoirs. Ce qui me préoccupe, c'est que nous avons tous détourné notre attention vers les droits des Autochtones et la signification de l'article 35 et que nous oublions quel élément de la Couronne est responsable et pourquoi, et le fait que cette Couronne est historiquement responsable depuis des siècles. Nous l'oubliions à notre grand péril.

L'arrêt *Powley* devrait nous renvoyer au sens de l'article 35. Le texte est clair. Nous n'avons pas eu besoin de la Cour suprême pour dire: «Quand l'article 35 parlait des Métis, il voulait parler des Métis». Toutefois, la Cour émet des messages intéressants, dont celui-ci: «Soyons créatifs et souvenons-nous de la promesse de l'article 35 et de l'article 91.24».

**La présidente:** Je vous remercie pour votre exposé clairvoyant et intéressant. Je remercie aussi les observateurs qui ont manifesté un tel intérêt pour ce projet de loi qui est très important pour l'avenir des nations autochtones et de leurs revendications.

Nous allons maintenant reprendre l'examen de la motion du sénateur Chaput.

**Le sénateur Chaput:** Madame la présidente, j'ai proposé tout à l'heure qu'il soit fait rapport du projet de loi C-6 au Sénat sans autre amendement, mais en recommandant que l'interlocuteur fédéral des Métis et des Indiens non inscrits présente une proposition en vue de statuer législativement sur la décision *Powley* le plus rapidement possible.

**La présidente:** Quelqu'un veut-il intervenir sur cette motion?

**Senator Stratton:** If I may, Senator Chaput, what does that mean?

**Senator Chaput:** It means that we need more information from the interlocutor on Metis and non-status Indians before we can pass Bill C-6 as amended.

**Senator Tkachuk:** Are you saying that we should not pass the bill?

**The Chairman:** No.

**Senator Tkachuk:** Let her speak for herself. She has made the motion.

**The Chairman:** Yes, Senator Tkachuk. I will take your advice into consideration.

**Senator Chaput:** I certainly need more information in regards to the Metis and non-status Indians before voting on this bill. The decision of the Senate is another matter. We will all vote according to our consciences. Does that answer your question, senator?

**The Chairman:** Senator Chaput just answered your question.

**Senator Stratton:** Senator Chaput, our opinion is that it is far too early to assess the impact of the recent *Powley* decision on Bill C-6. We believe that there should be a greater length of time to allow that impact to be measured across the board by the provinces, by the Aboriginal peoples and by the government.

The evidence is clear. The evidence from various witnesses is consistent. They do not really know, because they have not had time to measure it at all.

We believe that the bill should be suspended.

**Senator Chaput:** I made it quite clear at one of our previous meetings that the way Bill C-6 has been amended, we could not mix the two together. It did not make sense. On the one hand, we had the amended Bill C-6, which we know is far from being perfect and that it could be much better, but it is a beginning; and on the other hand, I still need to know more about the Metis and non-status Indians. I cannot explain it in a clearer way unless I speak in French.

**Senator Stratton:** I wanted to ensure that Senator Chaput understood our position and the effect that *Powley* will have on Bill C-6. We believe it should be put aside for six months, so that we will then have a better measure of the impact.

**Senator Chaput:** If I understand the honourable senator, he is saying that Bill C-6 as amended should not pass. I am not sure if I agree with that, but that is fine.

**The Chairman:** Is there any other discussion?

**Senator Stratton:** Are we going to report the bill having regard to Senator Chaput's motion, so that the minority position will be quite clearly reported in the overall report itself, including

**Le sénateur Stratton:** Si vous le permettez, sénateur Chaput, qu'est-ce que cela signifie?

**Le sénateur Chaput:** Cela veut dire que nous avons besoin d'obtenir plus d'information de la part de l'interlocuteur à propos des Métis et des Indiens non inscrits avant de pouvoir adopter le projet de loi C-6 tel que modifié.

**Le sénateur Tkachuk:** Vous voulez dire que nous ne devons pas adopter le projet de loi?

**La présidente:** Non.

**Le sénateur Tkachuk:** Laissez-la parler elle-même. C'est elle qui a présenté la motion.

**La présidente:** Oui, sénateur Tkachuk. Je tiens compte de votre conseil.

**Le sénateur Chaput:** J'aurais en tout cas besoin de plus d'information sur les Métis et les Indiens non inscrits avant de voter sur ce projet de loi. La décision du Sénat est une autre question. Nous allons tous voter en conscience. Est-ce que cela répond à votre question, sénateur?

**La présidente:** Le sénateur Chaput vient de répondre à votre question.

**Le sénateur Stratton:** Sénateur Chaput, nous estimons qu'il est beaucoup trop tôt pour évaluer les répercussions de la récente décision *Powley* sur le projet de loi C-6. Nous estimons qu'il faudrait laisser s'écouler plus de temps pour permettre aux provinces, aux peuples autochtones et au gouvernement de prendre la pleine mesure de ces répercussions.

Les preuves sont claires. Les témoignages des divers témoins concordent. Ils ne savent pas vraiment ce qu'il en est parce qu'ils n'ont pas eu le temps de prendre la mesure de ces retombées.

Nous estimons qu'il faudrait suspendre ce projet de loi.

**Le sénateur Chaput:** J'ai dit clairement lors d'une de nos précédentes réunions que, compte tenu de la façon dont le projet de loi C-6 a été modifié, nous ne pouvons pas mélanger les deux. Cela n'avait pas de sens. D'un côté, nous avions le projet de loi C-6 modifié, qui comme nous le savons est loin d'être parfait et pourrait être nettement amélioré, mais qui est un début; et de l'autre, j'ai encore besoin d'en savoir beaucoup plus sur les Métis et les Indiens non inscrits. Je ne peux pas le dire plus clairement à moins de parler en français.

**Le sénateur Stratton:** Je voulais m'assurer que le sénateur Chaput comprenait notre position et l'effet que la décision *Powley* aura sur le projet de loi C-6. Nous estimons qu'il faudrait le mettre de côté pendant six mois parce que nous pourrons alors mieux en mesurer l'impact.

**Le sénateur Chaput:** Si je comprends bien l'honorables sénateurs, il dit que nous ne devons pas adopter le projet de loi C-6 tel qu'il a été modifié. Je ne suis pas sûre d'être d'accord, mais soit.

**La présidente:** Y a-t-il d'autres interventions?

**Le sénateur Stratton:** Allons-nous faire rapport du projet de loi compte tenu de la motion du sénateur Chaput, de façon à ce que l'opinion minoritaire soit clairement reflétée dans le rapport

the fact that the minority agree that the bill be suspended for a period of six months to allow the fullness of time in order to more appropriately measure the impact of the *Powley* decision on Bill C-6?

**The Chairman:** The motion being debated at the moment is that Bill C-6 be reported to the Senate without further amendment, but with a recommendation that the federal interlocutor on Metis and non-status Indians bring forward a proposal to deal in legislative terms with the *Powley* decision as soon as possible.

Are you proposing to amend that motion?

**Senator Stratton:** I want to ensure that the minority position is clearly stated in the report to the Senate.

**Senator Gill:** I would join in this motion as well. It is not only the opposition who support it.

**Senator Tkachuk:** I want to understand what the mover means. The motion is that we report the bill back and that we ask the federal interlocutor to bring forward legislation, amendments or their views. I am not sure exactly. She also, in her discussion, said that she does not want this bill to be voted on until that happens. I want to be clear as to what she means. We may be on the same side without knowing it.

**Senator Chaput:** I want the two issues to be treated differently, as separate matters. On the one hand, we have Bill C-6, as amended, and it will go back to the Senate. I do not recommend further amendments to this bill at the present time. On the other hand, I need more information from the federal interlocutor on Metis and non-status Indians. I put the two together in the motion, but I am not tying one with the other. I am not saying that the bill should be held until we get all of the other information. I am saying the bill, as amended, should be reported back, but I want more information in regard to non-status Indians and Metis.

**The Chairman:** Is there any further discussion?

**Senator Stratton:** Before we vote on this motion of Senator Chaput, my understanding of what she has said is that we should report the bill back without amendment. That is one part. A second part is that the federal interlocutor become involved to examine and report. However, the honourable senator does not say that the bill should not be reported back and then passed back to the house. That is my reading of what the honourable senator has said.

My reading of what Senator Chaput has said is to let the bill pass in the Senate. I want it recorded as a part of the minority report, if necessary, in our report back to the Senate that the minority agree that the bill be suspended for a period of six months to allow the fullness of time in order to more appropriately measure the impact of the *Powley* decision on Bill C-6.

d'ensemble, et notamment le fait que la minorité estime qu'il faut suspendre le projet de loi pour une période de six mois afin d'avoir assez de temps pour pouvoir évaluer plus correctement les répercussions de la décision *Powley* sur le projet de loi C-6?

**La présidente:** La motion dont nous débattons actuellement a pour objet de faire rapport du projet de loi au Sénat sans autre modification, mais en recommandant que l'interlocuteur fédéral pour les Métis et les Indiens non inscrits présente une proposition afin de statuer législativement sur la décision *Powley* le plus rapidement possible.

Est-ce que vous proposez de modifier cette motion?

**Le sénateur Stratton:** Je veux m'assurer que le point de vue minoritaire soit clairement mentionné dans le rapport au Sénat.

**Le sénateur Gill:** Je m'associe à cette motion. Ce n'est pas seulement l'opposition qui l'appuie.

**Le sénateur Tkachuk:** Je veux m'assurer de bien comprendre l'auteur de cette motion. Il s'agit de faire rapport du projet de loi en demandant à l'interlocuteur fédéral de présenter une loi, des modifications ou son point de vue. Je ne comprends pas très bien. Dans la discussion, elle a dit aussi qu'elle ne voulait pas qu'on vote sur ce projet de loi en attendant. Je veux être sûr de bien comprendre ce qu'elle veut dire. Nous sommes peut-être d'accord sans le savoir.

**Le sénateur Chaput:** Je veux que les deux questions soient traitées différemment, de façon distincte. D'un côté, nous avons le projet de loi C-6 modifié qui va être renvoyé au Sénat, et je ne recommande pas d'y apporter d'autres modifications pour l'instant. De l'autre, j'ai besoin de plus de précisions de la part de l'interlocuteur fédéral pour les Métis et les Indiens non inscrits. Je dis ces deux choses dans la motion, mais sans les relier. Je ne dis pas qu'il faut bloquer le projet de loi tant que nous n'avons pas eu toutes les autres informations. Je dis qu'il faut faire rapport du projet de loi tel que modifié, mais je veux en savoir plus sur les Indiens non inscrits et les Métis.

**La présidente:** Y a-t-il d'autres interventions?

**Le sénateur Stratton:** Avant de voter sur la motion du sénateur Chaput, si j'ai bien compris, elle dit que nous devrions faire rapport de ce projet de loi sans amendement. C'est un premier point. Deuxièmement, elle dit que l'interlocuteur fédéral doit intervenir, examiner la situation et présenter un rapport. Toutefois, l'honorable sénateur ne dit pas que nous ne devons pas faire rapport du projet de loi et le renvoyer au Sénat. Du moins, c'est ce que j'ai cru comprendre.

Si j'ai bien compris le sénateur Chaput, ce qu'elle dit, c'est qu'il faut laisser le Sénat adopter le projet de loi. Je tiens à ce qu'il soit bien inscrit dans le rapport minoritaire joint à notre rapport au Sénat que la minorité estime qu'il faut suspendre le projet de loi pour une période de six mois afin d'avoir assez de recul pour mieux prendre la mesure de l'impact de la décision *Powley* sur le projet de loi C-6.

**The Chairman:** Thank you, Senator Stratton. That will definitely be included in the observations. When the bill is reported to the Senate, that should be reported as well when the speech is made.

**Senator Stratton:** The majority will rule that this be reported back, including the motion about the federal interlocutor. I do not jump off cliffs if I do not have to. I want this in the report as a minority position, so that we can then debate it in the chamber. It needs to be more fully debated in the chamber. We have debated it here. The government has a clear position on this. We believe the majority of the committee members wants to do this. There is a sufficient number of us on the minority side; I think there are four or five of us. I would not necessarily want a recorded vote, but it is clear that members other than opposition members want this minority recommendation included. Some on the government side share this opinion.

**The Chairman:** Is everyone in agreement with that?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** I have just received some advice. It is the practice of the Senate that, when a bill is reported without amendment, recommendations are attached as observations. In that way the opinions of all members could be reflected.

**Senator Stratton:** Senator Tkachuk has pointed out that there has not been unanimous acceptance of the report, so it should be noted that it was agreed to on division. If other senators here want a recorded vote of the acceptance of that report, I will leave it up to them.

Senator Gill, do you want a recorded vote?

[Translation]

**Senator Gill:** Technically, what is the difference between a vote —

[English]

— on division, voting on that. Personally, I would prefer a vote. I know the score.

**Senator Stratton:** Ask for a recorded vote.

**Senator Tkachuk:** I would agree with that.

**The Chairman:** We will have a recorded vote.

**Mr. Adam Thompson, Clerk of the Committee:** Senator Chaput?

**Senator Chaput:** Agree.

**Mr. Thompson:** Senator Gill?

**Senator Gill:** Disagree.

**Mr. Thompson:** Senator Hubley?

**Senator Hubley:** Agree.

**La présidente:** Merci, sénateur Stratton. Ce commentaire sera inclus sans faute dans les remarques. Quand il sera fait rapport de ce projet de loi au Sénat, ces remarques devront être formulées dans le discours.

**Le sénateur Stratton:** La majorité va décider qu'il faut faire rapport de ce projet de loi en incluant la motion sur l'interlocuteur fédéral. Je ne saute pas du haut d'une falaise si je n'y suis pas obligé. Je veux que ceci figure à titre de position minoritaire dans le rapport pour que nous puissions en débattre au Sénat. Il faut qu'il y ait un débat plus approfondi sur la question au Sénat. Nous en avons discuté ici. Le gouvernement a une position claire à ce sujet. Nous pensons que la majorité du comité veut procéder de cette façon. Mais nous sommes suffisamment nombreux du côté de la minorité; je pense que nous sommes quatre ou cinq. Je ne vais pas nécessairement réclamer un vote par appel nominal, mais il est clair que les sénateurs de l'Opposition ne sont pas les seuls membres de ce comité à souhaiter que cette recommandation minoritaire soit incluse. Certains sénateurs gouvernementaux sont aussi de cet avis.

**La présidente:** Tout le monde est-il d'accord avec cela?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** On vient de me donner un conseil. Au Sénat, quand on fait rapport d'un projet de loi sans amendement, nous avons coutume d'annexer les recommandations à titre d'observations. Nous pourrions ainsi refléter le point de vue de tous les membres du comité.

**Le sénateur Stratton:** Le sénateur Tkachuk a fait remarquer qu'il n'y avait pas eu acceptation unanime du rapport, et il faut donc noter qu'il a été agréé avec dissidence. Si d'autres sénateurs veulent un vote par appel nominal sur l'acceptation de ce rapport, à eux d'en décider.

Sénateur Gill, vous voulez un vote par appel nominal?

[Français]

**Le sénateur Gill:** Quelle est la différence sur le plan technique entre un vote...

[Traduction]

... par appel nominal. Personnellement, je préférerais un vote. Je connais le résultat.

**Le sénateur Stratton:** Demandez un vote par appel nominal.

**Le sénateur Tkachuk:** Je serais d'accord.

**La présidente:** Nous allons avoir un vote par appel nominal.

**M. Adam Thompson, greffier du comité:** Sénateur Chaput?

**Le sénateur Chaput:** D'accord.

**M. Thompson:** Sénateur Gill?

**Le sénateur Gill:** Pas d'accord.

**M. Thompson:** Sénateur Hubley?

**Le sénateur Hubley:** D'accord.

**Mr. Thompson:** Senator Léger?

**Senator Léger:** Agree.

**Mr. Thompson:** Senator Pearson?

**Senator Phalen:** Agree.

**Mr. Thompson:** Senator Phalen?

**Senator Pearson:** Agree.

**Mr. Thompson:** Senator Sibbeston?

**Senator Sibbeston:** Abstain.

**Mr. Thompson:** Senator Stratton?

**Senator Stratton:** Disagree.

**Mr. Thompson:** Senator Tkachuk?

**Senator Tkachuk:** Disagree.

**Mr. Thompson:** The yeas — six. The nays — three.  
Abstentions — one.

**The Chairman:** The motion is carried.

Senator Stratton, when we report the bill to the Senate do you want us to include a record of exactly what has happened today?

**Senator Stratton:** I should like the minority observations to be put forward.

**The Chairman:** Thank you.

Is it agreed that we prepare the observations?

**Hon. Senators:** Agreed.

The committee adjourned.

**M. Thompson:** Sénateur Léger?

**Le sénateur Léger:** D'accord.

**M. Thompson:** Sénateur Pearson?

**Le sénateur Pearson:** D'accord.

**M. Thompson:** Sénateur Phalen?

**Le sénateur Phalen:** D'accord.

**M. Thompson:** Sénateur Sibbeston?

**Le sénateur Sibbeston:** Abstention.

**M. Thompson:** Sénateur Stratton?

**Le sénateur Stratton:** Pas d'accord.

**M. Thompson:** Sénateur Tkachuk?

**Le sénateur Tkachuk:** Pas d'accord.

**M. Thompson:** Oui: six. Non: trois. Abstentions: une.

**La présidente:** La motion est adoptée.

Sénateur Stratton, quand nous ferons rapport du projet de loi au Sénat, voulez-vous qu'on inclue un compte rendu exact de ce qui s'est passé aujourd'hui?

**Le sénateur Stratton:** J'aimerais que les observations de la minorité soient présentées.

**La présidente:** Merci.

Êtes-vous d'accord pour qu'on prépare ces observations?

**Des voix:** D'accord.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

WITNESS

*As an individual:*

Peter W. Hutchins, Attorney-at-Law, Hutchins, Soroka & Dionne.

TÉMOIN

*À titre personnel:*

Peter W. Hutchins, avocat, Hutchins, Soroka et Dionne.



Available from:  
Communication Canada – Canadian Government Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9  
Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

En vente:  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9  
Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>

C30  
A16



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Aboriginal Peoples

*Chair:*

The Honourable THELMA J. CHALIFOUX

Wednesday, October 8, 2003 (in camera)  
Tuesday, October 21, 2003 (in camera)

**Issue No. 24**

### Twenty-fifth and twenty-sixth meetings on:

Examination of issues affecting urban Aboriginal youth, in particular, access, provision and delivery of services, policy and jurisdictional issues, employment and education, access to economic opportunities, youth participation and empowerment, and related matters

#### INCLUDING:

THE FIFTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Impact on Bill C-6 of the Supreme Court of Canada's decision in *R. v. Powley*)  
and

THE SIXTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Urban Aboriginal Youth:  
An Action Plan for Change)

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Peuples autochtones

*Présidente:*

L'honorable THELMA J. CHALIFOUX

Le mercredi 8 octobre 2003 (à huis clos)  
Le mardi 21 octobre 2003 (à huis clos)

**Fascicule n° 24**

### Vingt-cinquième et vingt-sixième réunions concernant:

L'examen des problèmes qui touchent les jeunes Autochtones des villes, plus précisément, l'accessibilité, l'éventail et la prestation des services; les problèmes liés aux politiques et aux compétences; l'emploi et l'éducation; l'accès aux débouchés économiques; la participation et l'autonomisation des jeunes; et d'autres questions connexes

#### Y COMPRIS:

LE CINQUIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(L'impact sur le projet de loi C-6 de la Cour suprême du Canada dans *R. c. Powley*)  
et

LE SIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain  
Plan d'action pour le changement)



THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Thelma J. Chalifoux, *Chair*  
The Honourable Janis G. Johnson, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Carney, P.C.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C. (or Robichaud, P.C.)	(or Kinsella)
Chaput	Pearson
Christensen	Phalen
Gill	Sibbeston
Léger	Stratton
	Tkachuk

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Christensen substituted for that of the Honourable Senator Hubley (*October 16, 2003*).

The name of the Honourable Senator Stratton substituted for that of the Honourable Senator Forrestall (*October 14, 2003*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES PEUPLES AUTOCHTONES

*Présidente:* L'honorable Thelma J. Chalifoux  
*Vice-présidente:* L'honorable Janis G. Johnson  
et

Les honorables sénateurs:

Carney, c.p.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p. (ou Robichaud, c.p.)	(ou Kinsella)
Chaput	Pearson
Christensen	Phalen
Gill	Sibbeston
Léger	Stratton
	Tkachuk

*\* Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Christensen substitué à celui de l'honorable sénateur Hubley (*le 16 octobre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Stratton substitué à celui de l'honorable sénateur Forrestall (*le 14 octobre 2003*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, October 8, 2003  
(39)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day, in camera, at 6:35 p.m., in room 257-EB, East Block, the Chair, the Honourable Thelma J. Chalifoux, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Chalifoux, Chaput, Forrestall, Gill, Léger, Pearson and Sibbston (7).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Tonina Simeone, Research Officer.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, October 29, 2002, the committee continued its examination of issues affecting urban Aboriginal youth in Canada, in particular, access, provision and delivery of services, policy and jurisdictional issues, employment and education, access to economic opportunities, youth participation and empowerment, and other related matters.

It was agreed that representatives of the Aboriginal Housing Coalition be permitted to observe the committee's proceedings.

At 7:40 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

---

OTTAWA, Tuesday, October 21, 2003  
(40)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day, in camera, at 9:15 a.m., in room 160-S, Center Block, the Chair, the Honourable Thelma J. Chalifoux, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Carney P.C., Chalifoux, Christensen, Gill, Johnson, Sibbston and Tkachuk (7).

*Other senators present:* The Honourable Senators Forrestall and St. Germain, P.C. (2).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Tonina Simeone, Research Officer.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, October 29, 2002, the committee continued its examination of issues affecting urban Aboriginal youth in Canada, in particular, access, provision and delivery of services, policy and jurisdictional issues, employment and education, access to economic opportunities, youth participation and empowerment, and other related matters.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 8 octobre 2003  
(39)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 18 h 35, dans la pièce 257-EB de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Thelma J. Chalifoux (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Chalifoux, Chaput, Forrestall, Gill, Léger, Pearson et Sibbston (7).

*Également présente:* Tonina Simeone, attachée de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 29 octobre 2002, le comité poursuit son examen des problèmes qui touchent les jeunes Autochtones des villes, plus précisément l'accèsibilité, l'éventail et la prestation des services; les problèmes liés aux politiques et aux compétences; l'emploi et l'éducation; l'accès aux débouchés économiques; la participation et l'autonomisation des jeunes et d'autres questions connexes.

Il est convenu que les représentants de l'Aboriginal Housing Coalition soient autorisés à observer les délibérations du comité.

À 19 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

---

OTTAWA, le mardi 21 octobre 2003  
(40)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 9 h 15, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Thelma J. Chalifoux (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Carney, c.p., Chalifoux, Christensen, Gill, Johnson, Sibbston et Tkachuk (7).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Forrestall et St. Germain, c.p. (2).

*Également présente:* Tonina Simeone, attachée de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 29 octobre 2002, le comité poursuit son examen des problèmes qui touchent les jeunes Autochtones des villes, plus précisément l'accèsibilité, l'éventail et la prestation des services; les problèmes liés aux politiques et aux compétences; l'emploi et l'éducation; l'accès aux débouchés économiques; la participation et l'autonomisation des jeunes et d'autres questions connexes.

It was moved by the Honourable Senator Sibbeston — That the report be adopted, with changes, and that the Steering Committee be empowered to approve the final text.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 9:50 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*Le greffier du comité,*

Adam Thompson

*Clerk of the Committee*

Il est proposé par l'honorable sénateur Sibbeston — Que le rapport soit adopté, avec modifications, et que le comité de direction soit autorisé à en approuver la version finale.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 9 h 50, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

**REPORTS OF THE COMMITTEE**

Tuesday, October 7, 2003

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples has the honour to present its

**FIFTH REPORT**

Your Committee, to which was again referred Bill C-6, An Act to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims to provide for the filing, negotiation and resolution of specific claims and to make related amendments to other Acts, in obedience to its Order of Reference dated Thursday, September 25, 2003, has examined the said Bill and now reports the same without further amendment.

Your Committee also made certain observations, which are appended to this report.

Respectfully submitted,

**RAPPORTS DU COMITÉ**

Le mardi 7 octobre 2003

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a l'honneur de présenter son

**CINQUIÈME RAPPORT**

Votre Comité, auquel a été encore déferé le Projet de loi C-6. Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 25 septembre 2003, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans autres amendements.

Votre Comité a aussi effectué des observations qui sont annexées au présent rapport.

Respectueusement soumis.

*La présidente,*

THELMA J. CHALIFOUX

*Chair*

---

**OBSERVATIONS  
to the Fifth Report of the Standing Senate  
Committee on Aboriginal Peoples**

Your Committee heard from a number of witnesses representing Government, First Nations, and the legal community.

Your Committee has come to the conclusion that the issues raised in *R. v. Powley* require further analysis by both government and Métis organizations. However, the majority of your Committee sees no need to delay passage of Bill C-6 while this analysis is ongoing. Instead, your Committee urges the Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians to bring forward a proposal to deal, in legislative terms, with the *Powley* decision as soon as possible.

It should be noted that a minority of your Committee believed that consideration of the bill should be suspended for a period of six months to allow the fullness of time to more appropriately measure the impact of the *Powley* decision on Bill C-6.

**OBSERVATIONS  
annexées au 5<sup>e</sup> rapport du Comité sénatorial  
permanent des Peuples autochtones**

Votre comité a entendu plusieurs porte-paroles du gouvernement, des Premières nations et du milieu juridique.

Votre comité conclut que les enjeux soulevés par la cause *R. c. Powley* nécessitent une analyse approfondie de la part du gouvernement et des organismes représentant les Métis. Cependant, la majorité des membres de votre comité estime qu'il n'est pas nécessaire de retarder l'adoption du projet de loi C-6 jusqu'à ce que cette analyse soit terminée. Votre comité demande plutôt à l'interlocuteur fédéral auprès des Métis et les Indiens non-inscrits de proposer dès que possible une façon d'aborder, sur le plan législatif, la décision *Powley*.

Une minorité des membres de votre comité croit que l'étude du projet de loi devrait être interrompue pendant six mois afin de mieux évaluer, en temps et lieu, les répercussions de la décision *Powley* sur le projet de loi C-6.

Thursday, October 30, 2003

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples has the honour to table its

SIXTH REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Tuesday, October 29, 2002, to examine and report upon issues affecting urban Aboriginal youth in Canada, now tables its final report entitled "Urban Aboriginal Youth — An Action Plan for Change."

Respectfully submitted,

*La présidente,*

THELMA J. CHALIFOUX

*Chair*

Le jeudi 30 octobre 2003

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a l'honneur de déposer son

SIXIÈME RAPPORT

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat le mardi 29 octobre 2002, à examiner pour en faire rapport les problèmes qui touchent les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain dépose maintenant son rapport final intitulé «Les jeunes autochtones vivant en milieu urbain — Plan d'action pour le changement.»

Respectueusement soumis.

**Standing Senate Committee  
on Aboriginal Peoples**



**Comité sénatorial permanent  
des peuples autochtones**

**Urban Aboriginal Youth:  
An Action Plan for Change**

**FINAL REPORT**

**The Honourable Thelma Chalifoux  
Chair**

**The Honourable Janis G. Johnson  
Deputy Chair**

**October 2003**

*Ce document est disponible en français.*



Available on the Parliamentary Internet:  
[www.parl.gc.ca](http://www.parl.gc.ca)  
(Committee Business – Senate – Recent Reports)  
37<sup>th</sup> Parliament – 2<sup>nd</sup> Session

## MEMBERSHIP

---

### THE STANDING SENATE COMMITTEE ON ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Senators

#### Liberals

Jack Austin  
Sharon Carstairs, P.C.  
(or Robichaud, P.C.)\*  
Thelma Chalifoux (Chair)  
Maria Chaput  
Ione Christensen  
Aurélien Gill  
Viola Léger  
Landon Pearson  
Nick G. Sibbston

#### Conservatives

Pat Carney, P.C.  
Janis G. Johnson (Deputy Chair)  
John Lynch-Staunton, P.C.  
(or Kinsella)\*  
Terry Stratton  
David Tkachuk

(\*Ex officio members)

*Clerk of the Committee*  
Adam Thompson

*Analyst from the Research Branch, Library of Parliament*  
Tonina Simeone

Note: The Honourable Senators Catherine S. Callbeck, Gérald J. Comeau, Ethel M. Cochrane, Michael Forrestall, Elizabeth Hubley, Brenda M. Robertson, Gerry St-Germain, P.C., Charlie Watt and Lois Wilson also served on the Committee.



## ORDER OF REFERENCE

---

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, 29 October 2002:

The Honourable Senator Chalifoux moved, seconded by the Honourable Senator Milne:

That the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, pursuant to the input it has received from urban Aboriginal people and organizations, be authorized to examine and report upon issues affecting urban Aboriginal youth in Canada. In particular, the Committee shall be authorized to examine access, provision and delivery of services; policy and jurisdictional issues; employment and education; access to economic opportunities; youth participation and empowerment; and other related matters;

That the papers and evidence received and taken on the subject and the work accomplished by the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples during the First Session of the Thirty-seventh Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee report to the Senate no later than 27 June 2003.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, 3 June 2003:

The Honourable Senator Chalifoux, seconded by the Honourable Senator Rompkey, P.C.

That, notwithstanding the Order of the Senate adopted on 29 October 2002, the date for the final report by the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples in its study of issues affecting urban Aboriginal youth be extended from 27 June 2003, to 30 October 2003.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, 27 September 2001:

The Honourable Senator Chalifoux moved, seconded by the Honourable Senator Christensen:

THAT the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, pursuant to the input it has received from urban Aboriginal people and organizations, be authorized to examine and report upon issues affecting urban Aboriginal youth in Canada. In particular, the Committee shall be authorized to examine access, provision and delivery of services; policy and jurisdictional issues; employment and education; access to economic opportunities; youth participation and empowerment; and other related matters;

THAT the Committee report to the Senate no later than 28 June 2002; and

THAT the Committee be authorized, notwithstanding customary practice, to table its report to the Clerk of the Senate if the Senate is not sitting, and that a report so tabled be deemed to have been tabled in the Senate.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, 11 June 2002:

The Honourable Senator Chalifoux moved, seconded by the Honourable Senator Milne:

That notwithstanding the Order of the Senate adopted on 27 September 2001, the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, which was authorized to examine issues affecting urban Aboriginal youth, be empowered to present its final report no later than 19 December 2002.

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

## TABLE OF CONTENTS

---

ACTION PLAN FOR CHANGE: EXECUTIVE SUMMARY.....	iii
LIST OF RECOMMENDED ACTIONS BY PART .....	vi
<b>PART I: INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
REFRAMING THE CURRENT DIALOGUE.....	3
THE COMMITTEE'S APPROACH .....	4
REPORT OUTLINE .....	4
OTHER RELEVANT INQUIRIES .....	4
DEFINING “URBAN” AND “YOUTH” .....	5
CONCLUSION .....	7
<b>PART II: SETTING THE CONTEXT .....</b>	<b>8</b>
INTRODUCTION .....	8
THE GENERAL PICTURE .....	8
WHERE DO ABORIGINAL PEOPLES LIVE?.....	9
WHO ARE ABORIGINAL PEOPLES?.....	12
SOCIO-ECONOMIC CHARACTERISTICS .....	12
CONCLUSION .....	15
<b>PART III: THE CONTEMPORARY JURISDICTIONAL FRAMEWORK .....</b>	<b>16</b>
THE CURRENT AMBIGUITY.....	16
FEDERAL/PROVINCIAL ROLES AND RESPONSIBILITIES.....	18
EMERGING TRENDS.....	19
THE PORTABILITY OF RIGHTS.....	20
GETTING BEYOND JURISDICTION: THE ISSUE OF POST-SECONDARY EDUCATION.....	24
RECASTING THE CURRENT APPROACH TO POST-SECONDARY EDUCATION .....	24
REFORM OF THE POST-SECONDARY STUDENT SUPPORT PROGRAM.....	27

<b>PART IV: PROGRAMS AND SERVICES.....</b>	<b>32</b>
KEY PRINCIPLES FOR EFFECTIVE SERVICE DELIVERY .....	32
1.1 Support for Community-based Urban Aboriginal Initiatives .....	32
1.2 Involve Youth in Decision-making Processes .....	33
1.3 Foster Community and Youth Capacity Building .....	34
1.4 Funding Certainty and Flexibility .....	35
1.5 Coordinated and Holistic Approach.....	37
1.6 Aboriginal Service Delivery .....	38
1.7 Culturally Appropriate Programming and Status Blind Service Delivery.....	39
1.8 Suggestions for Mainstream Service Providers .....	40
1.9 Conclusion: <i>Key Principles for Effective Service Delivery</i> .....	43
SERVICE DELIVERY REFORM: THE IMPORTANCE OF PARTNERSHIPS.....	44
BUILDING ON SUCCESS:	
THE URBAN MULTIPURPOSE ABORIGINAL YOUTH INITIATIVE .....	47
<b>PART V: THE NEEDS OF YOUTH .....</b>	<b>50</b>
A MULTITUDE OF PRESSURE POINTS.....	50
THE NEEDS OF YOUTH.....	51
1.1 Urban Aboriginal Youth Centres .....	51
1.2 Urban Transition Programs .....	56
1.3 Sport, Art and Recreation.....	59
1.4 Education: Addressing Drop-out Rates .....	65
1.5 Health and Sexuality: Aboriginal Youth Teen Pregnancy .....	71
1.6 Exiting Gang Life: The Need for a Safe Place to Go.....	75
1.7 Substance and Alcohol Abuse: The Need for Aboriginal Youth Treatment Centres .....	78
1.8 Employment and Training: Long-term Strategies Required.....	80
CONCLUSION: THE WAY FORWARD .....	84
<b>PART VI: FUTURE DIRECTIONS.....</b>	<b>86</b>
<b>APPENDIX I: FEDERAL PROGRAMS FOR URBAN ABORIGINAL PEOPLE</b>	
<b>APPENDIX II: LIST OF WITNESSES</b>	
<b>APPENDIX III: OTHER WRITTEN SUBMISSIONS RECEIVED</b>	

# ACTION PLAN FOR CHANGE: EXECUTIVE SUMMARY

---

For the past eighteen months the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples has been examining issues affecting urban Aboriginal youth in Canada with a view to developing an “*Action Plan for Change*. ” The Committee held 44 meetings. Most of these meetings were public sessions during which the Committee heard from over 128 witnesses. In addition, in March 2003 the Committee travelled to Winnipeg, Edmonton and Vancouver during which the Committee heard from several Aboriginal organizations and service providers and conducted a series of Aboriginal youth roundtables.

Canada has not adequately met the needs of Aboriginal<sup>(1)</sup> youth living in urban areas. The Committee’s report, however, is not intended to be yet another study on Aboriginal people. The recommendations contained in this report map out short and long term strategies that address the *aspirations* of youth, laying out the foundations upon which their potential can be nurtured, supported and realized. To be successful in achieving these goals, the Committee believes that solutions need to be proactive and preventative, rather than coming into action only when a problem or need becomes acute.

The Committee feels that its recommendations meet the objectives the Committee set for itself at the outset of its work:

- to formulate a detailed and concrete *plan of action* to support the social, cultural and economic well being of urban Aboriginal youth; and
- to develop a strategy for reform that is proactive, positive and forward-looking.

The Committee’s report makes 19 recommendations. Together, these recommendations form the basis of the Committee’s **Action Plan for Change**; grouped into the following four areas:

- **Policy and Jurisdiction**

Recommendations on restructuring the current jurisdictional and policy framework that currently limits federal government responsibility (and the majority of programs and services) strictly to First Nations people living on reserve. Recommendations, particularly in the area of post-secondary education and Métis rights, break with past policy by moving beyond status-based restrictions and in recognizing that current Aboriginal geographic identities must be reflected in federal policy initiatives.

---

(1) Unless otherwise specified, the term Aboriginal is used throughout the report to denote the Inuit, Métis and First Nations (status and non-status) peoples of Canada.

- **Program and Service Delivery**

Recommendations to enhance the ways in which urban Aboriginal programming is conceived, designed and delivered. Key principles for service delivery reform are detailed.

- **Partnerships**

Recommendations that strengthen the federal role in providing leadership on urban Aboriginal issues and facilitating intergovernmental mechanisms to address policy and program concerns of urban Aboriginal people and youth.

- **Urban Aboriginal Youth Initiatives**

Recommendations to provide a weave of *positive* supports for Aboriginal youth living in, or coming to, cities. These measures move away from the current “crisis intervention model” and instead seek to create real opportunities for Aboriginal youth in order that they can contribute *meaningfully* to their communities and broader society as well.

## ACTION PLAN HIGHLIGHTS

### 1.1 Short and Medium Term Actionable Items

- Remove status-based restrictions to make post-secondary student support available to all Aboriginal youth, including the Métis and non-Status Indians.
- Establish a national “clearing house” of Aboriginal youth programs and best practices. This must be available to service providers, community organizations and governments.
- Establish Urban Aboriginal Youth Centres in urban centres with a significant Aboriginal youth population.
- Provide culturally appropriate urban transition programming for Aboriginal youth who move to urban centres, linking services, wherever possible, to communities of origin.
- Create a national Urban Aboriginal Youth Sport and Recreation Fund.
- Develop a national strategy with specific measures to address high school dropout rates among Aboriginal youth, including measures targeting parent awareness.
- Implement a public awareness campaign for youth and pre-teens to address sexual health and practices, pregnancy and parenting.
- Dedicate resources to community-based youth programs which promote sound parenting skills.

- Ensure culturally appropriate Safe Houses are established in high-risk cities for youth who wish to exit gang life.
- Remove status-based restrictions so that the federal government's National Native Alcohol and Drug Abuse Program can be accessed by all Aboriginal youth, irrespective of status.
- Establish culturally appropriate Aboriginal youth substance abuse treatment centres in urban areas with a significant Aboriginal youth population.
- Ensure employment and training programs provide long-term strategic training for Aboriginal youth in accredited programs.
- Dedicate additional financial resources to the urban and youth component of the Aboriginal Human Resources Development Strategy.
- Encourage partnerships between the private sector and Aboriginal youth.
- Extend and expand the Urban Multipurpose Aboriginal Youth Centres (UMAYC) Initiative.

## **1.2 Medium and Long Term Actionable Items**

- Recognize the portability of First Nations rights and develop guidelines to ensure equitable access to programs and services for residents living off reserve.
- The federal government must enter into formal negotiations to clarify and resolve outstanding jurisdiction and rights issues concerning the Métis people of Canada.
- The federal government must exercise a leadership role in coordinating multi-lateral program and policy initiatives for urban Aboriginal people.
- The federal government, through the Urban Aboriginal Strategy, must develop formal intergovernmental mechanisms to address broad policy and program concerns.
- The federal government collaborate with urban Aboriginal youth, through its Urban Aboriginal Strategy, to develop policy and program initiatives for urban Aboriginal youth.

The Committee believes that a genuine window of opportunity exists to implement the kind of positive change needed to ensure another generation of Aboriginal youth is not sacrificed on the altar of narrow policy thinking. The Committee has worked out a realistic plan of action, and detailed concrete steps, which, if implemented in a serious and dedicated fashion by the federal government, can lead to meaningful reform and long lasting solutions. In addition, due to the jurisdictional issues relating to Aboriginal people who reside off reserve and in urban areas, the Committee recognizes that several of the measures outlined will require close collaboration among various levels of governments and must include the substantive participation of Aboriginal groups to be successful. In that spirit of cooperation, the Committee anticipates the thoughtful response of those who wish to continue working to achieve the aspirations of urban Aboriginal youth.

## **LIST OF RECOMMENDED ACTIONS BY PART**

---

### **URBAN ABORIGINAL YOUTH ACTION PLAN FOR CHANGE**

#### **PART THREE: THE CONTEMPORARY JURISDICTIONAL FRAMEWORK**

##### **RECOMMENDED ACTION**

The Department of Indian Affairs and Northern Development, in collaboration with First Nations:

- Develop procedures and guidelines recognizing the portability of rights of First Nations people.
- Guidelines and procedures must include estimates for the necessary financial resources required to provide equitable access to programs and services to resident and non-resident members.

##### **RECOMMENDED ACTION**

The federal government must enter into formal negotiations with the appropriate Métis organizations to clarify and resolve outstanding jurisdictional and rights issues of the Métis people of Canada.

##### **RECOMMENDED ACTION**

- The federal government must ensure the eligibility criteria for the Post-Secondary Student Support Program (PSSSP) be broadened to include all Aboriginal groups irrespective of status.
- The budget for the PSSSP must be enhanced to correspond to the increased levels of applicants that will result from the removal of status-based restrictions.
- Funding for the PSSSP must be appropriately indexed to correspond to rising tuition fees and the growth in the Aboriginal youth population.

## **PART FOUR: PROGRAMS AND SERVICES**

### **RECOMMENDED ACTION**

- The federal government must conduct a thorough review of programs available to Aboriginal youth, identifying gaps and duplication in programming.
- The federal government establish and appropriately fund a national date base to act as a “clearing house” to collect, share, monitor and disseminate information on successful youth programs, initiatives, best practices and youth role models.
- Governments, service providers, community organizations and youth should have access to the “clearing house.”
- Based on the information collected, annual reports should be prepared to assist governments and service providers develop and support more effectively Aboriginal youth programming in urban areas.

### **RECOMMENDED ACTION**

The federal government should ensure the following principles are applied to programs that they fund for the delivery of services to urban Aboriginal youth:

- Involve to the greatest extent possible urban Aboriginal youth or their appropriate representative organizations in the identification of needs, priority setting, program design and service delivery.
- To the greatest extent possible, programs be developed locally with a high degree of Aboriginal involvement and ownership.
- Funding be guaranteed for sufficient time as to allow the program to achieve its objectives.
- There be flexible funding arrangements to minimize the administrative burden on participating Aboriginal organizations.
- To the greatest extent possible, and where appropriate, funding be provided directly to urban Aboriginal service providers in order to lessen administrative costs;

- Resources should be dedicated to Aboriginal youth capacity and leadership building.
- Explore the potential for pooling program funding with any complementary federal programs, other levels of government or appropriate organizations.
- Include evaluation processes that incorporate community feedback.
- Identify the extent to which programs overlap or duplicate services provided by other levels of government and action proposed to address this, if required.
- Where programs are delivered by mainstream agencies with a significant Aboriginal client base, strive to employ appropriately trained Aboriginal staff and provide non-Aboriginal staff with cross-cultural training.
- Provide sustained funding for pilot projects that have demonstrated success and integrate these initiatives into departmental practice.

## **RECOMMENDED ACTION**

By virtue of its fundamental, constitutional and fiduciary relationship with Canada's Aboriginal Peoples:

- The federal government should take a leadership role in coordinating multi-lateral program and policy initiatives for urban Aboriginal people.
- The federal government, through the Urban Aboriginal Strategy, should act to facilitate the development of formal intergovernmental mechanisms to address the broad policy concerns of urban Aboriginal people in Canada and break down existing silos in program development and service delivery.
- Intergovernmental mechanisms must include and engage appropriate urban Aboriginal organizations.

## **RECOMMENDED ACTION**

By virtue of the success of the Urban Aboriginal Multipurpose Aboriginal Youth Centre (UMAYC) Initiative and its importance to urban Aboriginal

youth, the federal government, through the Minister of Canadian Heritage, should:

- Continue its support for the UMAYC Initiative by committing sustained, long-term funding for the initiative.
- Funding allocations for the UMAYC Initiative should be increased so that urban Aboriginal communities and youth are better able to build upon its successes.

## PART FIVE: THE NEEDS OF YOUTH

### RECOMMENDED ACTION

The federal government, in collaboration with its provincial counterparts and appropriate urban Aboriginal youth representatives and agencies, should provide capital funding for the establishment of Urban Aboriginal Youth Centres in urban communities where there is a significant Aboriginal youth population. Centres should be located in areas where they can be readily accessed by youth.

### RECOMMENDED ACTION

The federal government, in collaboration with appropriate Aboriginal organizations, should establish community-based, culturally appropriate urban Aboriginal youth transition programs. Efforts should be made to link Aboriginal youth transition services to reserve and rural communities.

### RECOMMENDED ACTION

The federal government, through the Minister of State for Fitness and Amateur Sport, should establish and fund an Urban Aboriginal Youth Sport and Recreation Initiative. The Initiative should promote sport and recreation programs that are:

- Community-based, delivered and designed.
- Sustainable and long-term rather than of limited duration.

- Designed to build the capacity Aboriginal youth through instruction in recreation programming, leadership development and life skill training.

#### **RECOMMENDED ACTION**

- The federal government, through the Minister of Canadian Heritage, should provide dedicated and sustained funding for arts programming targeted specifically to Aboriginal youth in urban areas.

#### **RECOMMENDED ACTION**

The federal government, in cooperation with provincial, territorial governments and Aboriginal organizations, develop a strategy to reduce the Aboriginal youth truancy rate in schools.

Such strategies should include those targeting:

- Aboriginal parents and highlighting to them the benefits of their children's regular and ongoing attendance at school.
- Elders, and other community leaders, in the planning and implementation of such strategies on behalf of Aboriginal youth.
- Specific measures to address high drop out rates during critical transition periods.
- Specific measures to promote Aboriginal culture and history in mainstream educational institutions.

#### **RECOMMENDED ACTION**

- The federal government, through the Minister of Health, must act to ensure that off-reserve and urban Aboriginal organizations benefit equally from the federal government's FAS/FAE Initiative.
- Federal funding allocated for the FAS/FAE Initiative must be increased rather than redirected from reserve communities in order to meet the needs of urban Aboriginal communities.

## **RECOMMENDED ACTION**

The federal government, through the Minister of Health, and in collaboration with appropriate Aboriginal organizations and youth representatives should:

- Design and implement a public awareness campaign for Aboriginal youth and pre-teens to address youth sexual health, encourage healthy sexual practices, and the prevention of teen pregnancies.
- Support community-based education initiatives for youth and pre-teens on sex, sexuality, pregnancy and parenting.
- Dedicate sustained resources for community-based youth programs that promote parenting skills.

## **RECOMMENDED ACTION**

The federal government, in collaboration with provincial and municipal governments, and in consultation with Aboriginal organizations, support the establishment of Safe Houses to assist urban Aboriginal youth exit gang life. Initiatives should be targeted to “high-risk” cities.

## **RECOMMENDED ACTION**

- The federal government should act to extend its National Native Alcohol and Drug Abuse Program to include all Aboriginal youth, irrespective of status, residing in urban areas.
- Funding should be allocated for the establishment of urban Aboriginal youth treatment centres where there is a significant Aboriginal population and be located in areas where they can be readily accessed by youth.
- Treatment centres and services for youth should be age and culturally appropriate.

## **RECOMMENDED ACTION**

- Federal programs aimed at increasing labour market participation of Aboriginal youth should be designed to provide long-term, strategic training in accredited programs for youth.

- Funding allocated to the youth and urban component of the Aboriginal Human Resources Development Strategy should be increased.
- The federal government, in collaboration with all principal stakeholders, facilitate forums and initiatives to encourage partnerships between urban Aboriginal youth and the private sector.

#### **RECOMMENDED ACTION**

- The federal government, under its Urban Aboriginal Strategy, develop and fund specific initiatives for young Aboriginal people on the basis that they are one of the most “at risk” groups.
- These initiatives must be designed and developed in collaboration with urban Aboriginal youth.

#### **RECOMMENDED ACTION**

The agencies and departments of the federal government involved in coordinating and implementing the recommended actions contained in this report prepare an annual review of their actions and progress in this regard and table it before this Committee.



## Searching for Visions II\*

---

*These kids they're gonna be okay  
When they're ready, they gonna take us places we never dreamed of  
Man, the universe is coming at them  
A million miles an hour  
Incredible dreams they must have  
The worlds they have travelled already*

*These young travellers they'll be okay  
And when they're ready  
The stories they'll tell us  
The worlds they'll take us  
I can hardly wait*

*Duncan Mercredi – 1995*





# URBAN ABORIGINAL YOUTH ACTION PLAN FOR CHANGE

## PART I: INTRODUCTION

---

*Imagine how you would feel to be set adrift alone  
in a kayak in the Arctic Ocean ...*

*Mr. Franco Sheatiapik Buscemi,  
National Inuit Youth Council, Inuit Tapiriit Kanatami*

For many young Aboriginal people, cities have been their only home. Some are second and third generation urban dwellers. Despite systemic barriers and personal challenges which they may face, many manage urban life successfully. For other Aboriginal youth, city life can be an overwhelming experience. Their foothold is uncertain; their future uncertain. While cities may seem to offer great promise, countless arrive ill-prepared to take advantage of these opportunities, and promise eventually falls to despair. Unfortunately, this is a familiar scenario faced by many young Aboriginal people who come to cities seeking to improve their lives:

It is like looking through stained glass; the promise of moving to a city is so rich – there is employment; there are opportunities. It is a huge difference. I come from a town of 7,000 people. The prospect of a better or a different life in the cities is one that is very promising. However, when you get to the city you find out that even to be a waiter you need experience. Even to be the low man on the totem pole, so to speak, you still need the experience and the relevant training. The people and the youth I have met have come to the city in search of that promise. It is not there. Many of them become stuck in the city over a period of time. They follow their bad habits in the city.<sup>(2)</sup>

Far too often the lives of these young people become just another negative statistic. We must resist the temptation to read these figures idly and search ourselves for a deeper understanding of the real suffering and pain that exists behind those numbers. These youth may well be our doctors, poets, artists, leaders, and educators, and unless we come together to address the structural inadequacies that underpin those grim statistics, they will be lost to their communities and to us forever. Minus their potential, we are diminished. Moral imperative, our own self-interest, and simple compassion compel us to ensure that another generation of Aboriginal youth will not be prevented from realizing their promise.

---

(2) Senate Standing Committee on Aboriginal Peoples, *Proceedings*, Second Session: Thirty-Seventh Parliament, 5 February 2003, Mr. Roy McMahon, Youth Coordinator, Native Canadian Centre of Toronto.

When we first began our examination into issues affecting urban Aboriginal youth, we could not have imagined the unshakeable resilience displayed by many of these young people in the face of so many daunting challenges. We were impressed by their strength, their quiet determination, their honesty in talking so frankly about their lives, and their sincere desire to overcome their circumstances, however difficult it may seem at times.

A report released by the National Association of Friendship Centres and the Law Commission of Canada argued that the aimlessness of Aboriginal youth, so often manifested in street crime and youth gangs, is more a failure of Canadian society to provide alternative structures than a reflection of the youth themselves.<sup>(3)</sup> Add to this the fact that the social distress many urban Aboriginal youth experience is a complex interplay of a number of factors. As one witness told the Committee, the lives of Aboriginal youth “are profoundly influenced by both historical injustices and current inequities. Issues facing youth are rooted in a history of colonization, dislocation from their traditional territories, communities and cultural traditions, and the inter-generational impacts of the residential school system.”<sup>(4)</sup>

Recent demographic studies have shown that Aboriginal women, children and youth in cities face particular challenges and are among the most vulnerable. This suggests that program and policy measures aimed at improving the condition of urban Aboriginal people should consider those segments in greatest need. Special consideration should be placed on developing policies and coordinating efforts that respond to the circumstances of Aboriginal women, youth and children in cities. We believe that the federal government must assume a lead role in facilitating, planning and coordinating these efforts.

It is becoming increasingly difficult for governments to ignore the myriad of challenges, needs and issues facing the urban Aboriginal population. Not only do Aboriginal people constitute a significant percentage of urban populations, especially in the western provinces, but on the whole they have higher rates of joblessness, less formal education, more contact with the justice system, and are in poorer health than their non-Aboriginal counterparts.

The urban Aboriginal landscape is extremely complex. The continued significance of reserve and rural life to urban Aboriginal residents is evidenced by a pattern of frequent circulation from reserves to urban areas, rather than permanent settlement. Further, the implications of a growing and youthful urban Aboriginal population – both socially and economically marginalized – is also a matter of significant public policy concern. As noted by Peters and Graham, “positive futures for urban areas are intricately tied to positive futures for Aboriginal people.”<sup>(5)</sup>

---

(3) National Association of Friendship Centres and Law Commission of Canada, *Urban Aboriginal Governance: Re-Fashioning the Dialogue*, 1999, p. 65.

(4) Urban Native Youth Association, *Submission*, p. 4.

(5) Katharine Graham and Evelyn Peters, *Aboriginal Communities and Urban Sustainability*, Canadian Policy Research Networks, December 2002, p. 1.

## REFRAMING THE CURRENT DIALOGUE

*I am convinced that by focusing on a problem, one cannot always solve the problem. One needs to have a sense of what people are trying to achieve and how one wants to move forward.*

*Professor David Newhouse,  
Trent University*

Past literature identifies the issue of Aboriginal urbanization primarily as a social problem. Historically, Aboriginal migration to Canadian cities was viewed with considerable apprehension and many clung to the belief that “an Indian’s place is on the reserve.”<sup>(6)</sup> Contemporary reality does not bear this out. Cities are places of deep diversity and home to the majority of Aboriginal peoples. Many Aboriginal youth are dynamic, contributing members of urban life. Moreover, in cities across Canada, the achievements of Aboriginal peoples are challenging these archaic beliefs and breaking negative stereotypes, such as those often portrayed in the media.

There is, as many witnesses told us, a need to start a new conversation: a conversation about achievement, success and vision for the future. Failure to do so, as one witness explained, perpetuates the false view many Aboriginal youth hold of themselves as inferior and inadequate:

We do not talk in terms of excellence, achievement and success.  
When we tell students to survive, they do.<sup>(7)</sup>

Finally, one young Aboriginal woman talked to us about the serious harm that can be inflicted when forced into a reduced mode of being:

I grew up amongst a bunch of lies. Once I learned the truth, it opened up a whole bunch of doors for me. Young people deserve to know this so that we will stop being ashamed of being native.<sup>(8)</sup>

The projection of an inferior self-image has perhaps been one of the most powerful weapons of the colonizer in its “conquest” of the New World. The human costs of this assault on the personal dignity of other human beings we reckon to be inestimable. It has carried enormous social costs and continues to do so today.

---

(6) In its 1960 submission to the Joint Committee of the Senate and House of Commons on Indian Affairs, the government of Saskatchewan warned that “the day is not distant when the burgeoning Indian population, now largely confined to reservations, will explode into white communities and present a serious problem indeed.” Evidence of this apprehension and, at times hostility, to the presence of Aboriginal people in cities, was noted by a number of other writers.

(7) *Proceedings*, 10 December 2002, David Newhouse, Associate Professor and Chair, Native Studies, Trent University.

(8) *Proceeding (Vancouver Youth Round Table)*, 18 March 2003, Ms. Ginger Gosnell, Urban Native Youth Association.

## THE COMMITTEE'S APPROACH

Members of this Committee were moved by the testimony of Aboriginal youth, many of whom have had their lives adversely compromised by negative portrayals of themselves in mainstream institutions. The transformative potential of positive images can only reinforce a new reality for Aboriginal youth, and open up for them a world in which they are no longer forced to occupy marginal positions. Rather than stereotyping Aboriginal youth (particularly when in groups) involved in anti-social or self-harming behaviour, we wish to move beyond the near exclusive focus on problems and begin to explore a more constructive approach, one emphasizing the contribution Aboriginal youth now make, and can continue to make, to Canada's future.

## REPORT OUTLINE

The Committee's report seeks to address some of the complex jurisdictional, social, economic, and program inequities that keep so many of this country's Aboriginal youth from realizing a brighter future.

- Chapter 2 of the report sets out some of the salient demographic features of the urban Aboriginal population in Canada and its implications for policy-makers.
- Chapter 3 looks at federal and provincial responsibilities for Aboriginal peoples living off reserve and in urban areas. The resulting jurisdictional ambiguity, it is argued, negatively affects the level of services received by this segment of the Aboriginal population. Emerging jurisprudence, demographics and socio-economic indicators underlie the need for a review of federal policy in this regard.
- Chapter 4 presents some of the major challenges facing program development and service delivery for urban Aboriginal youth. Key principles for service delivery reform are outlined.
- Based on the evidence, chapter 5 discusses the needs of urban Aboriginal youth. In this section the Committee brings forward a number of recommendations that, it believes, begin to create positive supports around youth, tap into their talents and recognize their worth.

## OTHER RELEVANT INQUIRIES

The breadth of our terms of reference did not allow the Committee to examine all the issues as fully as it wished in the time available. However, many of the issues have been examined in other inquiries and their findings are relevant here.

- The 1996 *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples* examined the challenges and issues confronting Aboriginal youth and made several recommendations with respect to improving the lives of young Aboriginal people throughout Canada. Of significance, the Commission identified the need for a coherent nation-wide Aboriginal youth policy to better address their specific needs. The Commission argued that because a coordinated policy

approach is missing, programming tends to be reactive, fragmented and scattered. “Unless specific needs of young people are considered,” states the Commission, “programs that are inappropriate for their specific circumstances or culture may be initiated, resulting in money being spent but problems remaining unsolved.”

- Under the auspices of its *Urban Aboriginal Initiative*, The Canada West Foundation recently released four reports dealing with a range of urban Aboriginal issues. In particular, the reports identified the key challenges facing urban Aboriginal people and their implications for public policy; highlighted strategies and promising practices in addressing the needs of a growing urban Aboriginal population; and looked at ways in which federal, provincial, and municipal governments can work together with Aboriginal organizations to improve the quality of life for Aboriginal people living in major western Canadian cities.

Other inquiries include:

- The Ontario Federation of Indian Friendship Centres report on *Urban Aboriginal Child Poverty and Tenuous Connections: Urban Aboriginal Youth Sexual Health and Pregnancy*.
- *Taking Pulse*: A special project of the National Aboriginal Achievement Awards.
- Statistics Canada’s 2002 report on *The Health of the Off-Reserve Aboriginal Population*.
- A report by Save the Children Canada on the sexual exploitation of Aboriginal children and youth entitled *Sacred Lives*.
- The March 2000 report of *Canadian Council on Social Development on Urban Poverty* identifying socio-economic conditions as contributing to urban Aboriginal poverty.
- *Issues in Urban Corrections for Aboriginal People* (1998), a report prepared for the Solicitor General Canada, provides useful information on the specific needs of urban Aboriginal communities.

Too numerous to mention individually, the Committee has benefited greatly by the significant research work undertaken by Aboriginal organizations and agencies across the country.

## DEFINING “URBAN AND “YOUTH”

There has been some discussion about the most appropriate definition of “urban” in the context of the Committee’s terms of reference. Countries differ in the way they classify population as “urban” or “rural.” Typically, in Canada, a community or settlement with a population of 1,000 or more is considered urban. For the purposes of this report, we have opted to use the formal Statistics Canada’s definition for census metropolitan areas which reads as follows: a census metropolitan area (CMA) is a geographic area delineated around an urban core with at least 100, 000 population.

There are 27 CMAs in Canada. The Committee, however, has focused largely on the following 11 urban centres: Vancouver, Calgary, Edmonton, Saskatoon, Regina, Winnipeg, Toronto, Thunder Bay, Ottawa-Gatineau, Montreal, and Halifax. Reasons for this selection is so we may account for east/west regional differences as well as the large concentrations of Aboriginal youth in Winnipeg, Regina, Saskatoon and Thunder Bay. Given the magnitude of this undertaking we were unable, in this report, to give as close attention as we might have wished to smaller urban areas – such as Prince Rupert (B.C.) or Prince Albert (SK) – that also have significant Aboriginal youth populations.

Statistics Canada defines youth as those between the ages of 15 to 24 years. Aboriginal organizations have their own categories for defining youth: The National Association of Friendship Centres, the Congress of Aboriginal Peoples and the Métis National Council all define “youth” as being between the ages of 15 to 24. The Inuit Tapiriit Kanatami employs a broader range. They define “youth” as those between 13 to 29 years. Finally, the Assembly of First Nations, the Native Women’s Association of Canada and the Aboriginal Healing Foundation all define youth as age 18 to 24.

Government programs and services for youth tend to rely upon the Statistics Canada demographic model. In some instances, this can compromise the ability of youth to access much-needed services because they fall outside the federally recognized age category. The application of narrow definitions has created gaps in programming, particularly for those youth between 13-15 years of age, and suggests the need for policy-makers to apply broader definitions.

### **Who Are Urban Aboriginal Youth?**

*When talking about urban Aboriginal youth specifically four primary categories can be identified. Each of these categories of urban Aboriginal youth has their own unique needs in successfully adapting to, and living in, cities.*

- *Aboriginal youth born into an urban environment;*
- *Aboriginal youth who temporarily live in an urban environment for educational, occupational, judicial or health reasons, and who are adjusting to an urban setting;*
- *Aboriginal youth introduced and/or re-introduced to an urban environment after relocating from their home community (some for the first time, others after a period of time back in their home community; and*
- *Youth re-entering an urban environment after a period of incarceration, rehabilitation or having lived “off the land” for an extended period.*

## **CONCLUSION**

The Committee hopes that its report will contribute to the promotion of a positive dialogue. It is our strong belief that we must structurally address the ability of Aboriginal youth to make a positive contribution to Canadian society, rather than continue with the perceived notion that they are “problems to be fixed.”<sup>(9)</sup> Witnesses appearing before the Committee were asked to identify possible solutions, successful interventions and best practices that would help youth overcome at least some of the challenges they face on a daily basis. We have been fortunate to benefit, to a very great degree, from their wisdom and wealth of experience. On that note, we turn to our examination into issues affecting Aboriginal youth in urban areas.

---

(9) *Proceedings*, 11 February 2003, John Kim Bell, Founder and President, National Aboriginal Achievement Awards.

## PART II: SETTING THE CONTEXT

### INTRODUCTION

The received wisdom in mainstream Canadian thought appears to be that an average Aboriginal person lives on reserve and away from major urban centres. This image is reinforced by dominant images in Canadian media and popular culture that tend to concentrate on the traditional lifestyles and treaty-rights of Aboriginal peoples, in large part because these issues have serious political and socio-economic implications for non-Aboriginal Canadians. Inasmuch as it may enter the consciousness of most Canadians, the assumption is that Aboriginal peoples, apart from having their populations concentrated on reserves – and acknowledging an income gap – share the same basic characteristics as other Canadians. This perception is incorrect. The marginalization of urban Aboriginal peoples in general, and Aboriginal youth in particular, discussed in this report, reinforces their incomplete and almost *invisible profile* in the Canadian portrait. We are encouraged, however, by the increasing prominence given to urban Aboriginal youth issues, particularly in the western provinces, where the population is statistically significant.

*The marginalization of urban Aboriginal peoples and Aboriginal youth reinforces their incomplete and almost invisible profile in the Canadian portrait.*

This section is intended to bridge the gap between demographic assumptions and demographic realities. This gap is significant for urban Aboriginal youth because, as the Committee recognizes elsewhere in this report, federal programs are intimately linked to on-reserve status. It is also significant because policy makers need to be aware of the much higher proportion of Aboriginal youth within Aboriginal communities than exists in the general Canadian population. Put simply, there are many more urban Aboriginal peoples than most Canadians, and many policymakers, realize; and the majority of them are children or young adults.

### THE GENERAL PICTURE

In the 2001 Census of Canada, almost one million people – 976,305 – identified themselves as Aboriginal.<sup>(10)</sup> This identification represents a 22% jump from the 1996 Census figures. It is 3.3% of Canada's total population, well ahead of the United States (1.5%) or Australia (2.2%). About 62% of Canada's Aboriginal peoples are North American Indian, 30% Métis, 5% Inuit, the remaining 3% identifying with more than one group or as band members not identifying as Aboriginal.

(10) *Aboriginal Peoples of Canada: A Demographic Profile*. Statistics Canada, January 2003. p. 6. All statistics are based on the 2001 Census unless otherwise stated. Statistics Canada also noted that due to a higher incomplete enumeration rate there is a probable, significant undercoverage of the Aboriginal population in comparison to the general population, as well as causing the discrepancies between enumeration and the Census count of persons registered under the Indian Act and the numbers produced by the Indian register maintained by DIAND.

## ABORIGINAL POPULATIONS: 2001 CENSUS\*

Aboriginal Group	Population	% of Total Aboriginal Populations
North American Indian	608,850	62%
Métis	292,310	30%
Inuit	45,070	5%
Other <sup>+</sup>	30,075	2%
<b>Total</b>	<b>976,305</b>	

\* Numbers reflect those who identified themselves as Aboriginal peoples on 2001 Census questionnaire.

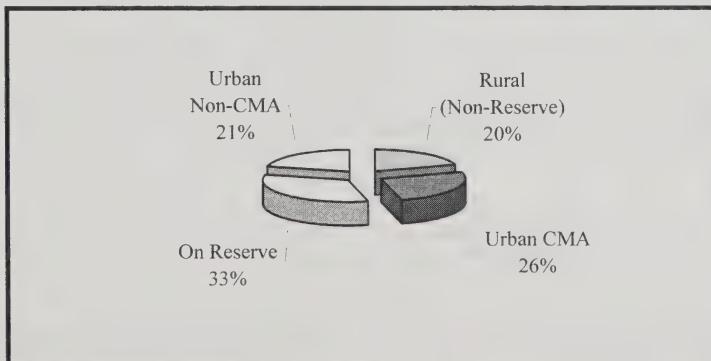
+ Those who gave multiple identities in answer.

### WHERE DO ABORIGINAL PEOPLES LIVE?

Provincially, Ontario, with the largest total provincial populations, has the highest absolute number of Aboriginal peoples, but the highest concentrations of Aboriginal peoples live in the north and in the prairie provinces: Nunavut – 85% of the population; Northwest Territories – 51%; Yukon – 23%; Manitoba – 14%; Saskatchewan – 14%; Alberta – 5%. This northern and western concentration does fit the generally understood picture of Aboriginal demographics.

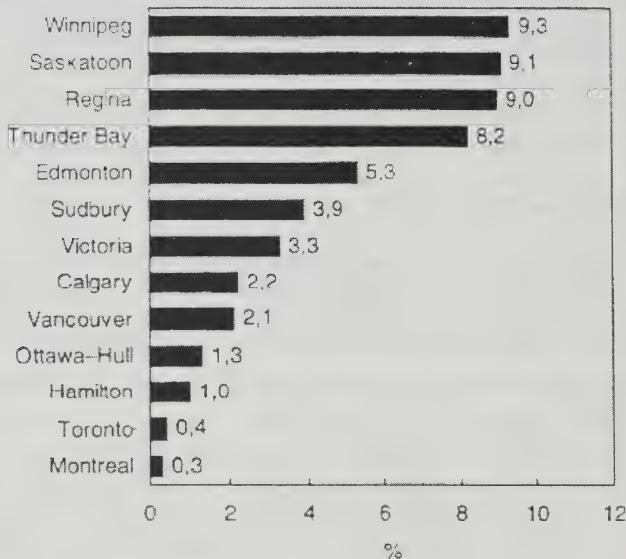
But the real story lies in other numbers. Aboriginal peoples are attracted to the opportunities offered by a predominately urban Canada. One half – 49% – of self-identified Aboriginal peoples lived in urban centres, slightly more than the 47% who lived on a reserve. One quarter of Aboriginal peoples live in just ten Canadian cities (in order): Winnipeg; Edmonton; Vancouver, Calgary, Toronto; Saskatoon; Regina; Ottawa-Gatineau; Montreal and Victoria.

**Geographic Distribution of the Aboriginal Identity Population  
by Place Residence, Canada, 1996**



The 56,000 Aboriginal people in Winnipeg are 8% of the city's total population. Saskatoon's 20,000 is 9% of that city's population. By comparison, Toronto's and Montreal's Aboriginal populations of 20,000 and 11,000 respectively, disappear in these cities' much larger urban backdrop: they comprise 0.4% of Toronto's population and 0.3% of Montreal's.

**Aboriginal people as a percentage of the population aged 15 to 19 in selected census metropolitan areas, 1996**



Source: Statistics Canada, *Census of Canada*.

But these should not be considered statistics counts. Aboriginal peoples are more mobile than the general Canadian population. One in five Aboriginal people moved in the 12 months before the Census was taken, compared to one in seven for the general Canadian population. Almost 100,000 Aboriginal people, 10% of the entire Aboriginal population moved to or from an urban centre in the year previous to the 2001 Census. This high mobility heightens the already significant barriers to program and service delivery presented by this report: challenges in reaching, maintaining contact, and delivering, consistent health care, housing, social services, training and education.

Nor should the dynamics of urban demographics be treated as a single agglomeration. In Winnipeg for example, the Institute of Urban Studies estimates that the urban Aboriginal population is growing by 2000 people a year.<sup>(11)</sup>

(11) "Landmark Study Highlights Issues Facing Aboriginals Who Move To Winnipeg," *Canadian Press*, 1 May 2003 (Newswire).

But net migration statistics hide a greater and more relevant story. Two out of every three Aboriginal migrants move between off reserve locations. Urban-to-urban migrants are almost five times more numerous than migrants leaving reserves. It is this combination of movement to and from, *and within*, urban areas that leads to a highly mobile segment of the Aboriginal population and a high residential mobility rate referred to as the “churn.”<sup>(12)</sup>

The urban Aboriginal population, therefore, is in a high state of flux, much higher than those for non-Aboriginal urban peoples, for Aboriginal peoples on reserve or for rural Aboriginal peoples. This can hide from policymakers what is really going on. The mobility of urban Aboriginal peoples appears to perpetuate an impression that there is mass exodus from reserves for registered Indians. In fact, what is happening is high residential mobility within urban areas forms a significant part of the overall migration statistics.

Furthermore, there are significant differences within the “churn.” Demographic and socio-economic characteristics tend to differ among non-movers, residential movers and migrants, with consequent different needs and services for each of these groups. For example, Aboriginal migrants, who represent about 20% of the urban Aboriginal population of Canada’s larger cities (the majority comprising flows from city to city), tend to be younger, have younger families and fewer children, with lone parents more common.

Another issue to consider is geographic variation that may create different population sub-groups in different cities. For example, registered Indians who move from more remote reserves to the large urban areas may face greater challenges: there may be a significant gap between their cultural and educational experience and urban realities. By comparison, those moving from reserves closer to, or even within, large urban areas may have less difficulty adapting to urban life.

Implications of this kind of Aboriginal mobility are: cultural isolation, family instability and dissolution; a high proportion of female lone-parent families; economic marginalization and low incomes; high victimization and crime rates. Churn also creates much greater difficulties in the provision of vital programs and services for urban Aboriginal people.

As well as social isolation, it must be recognized that cultural isolation and economic marginalization reinforces increased mobility, raising the bar not only for the provision of services, but for the absolute need for these services to break the cycle. This suggests that in part, Aboriginal peoples are moving because their needs are not addressed and that vital programs and services are not present or are not being effectively delivered.

But, apart from the broad outline presented above, there is as yet very little hard evidence beyond the anecdotal on this churn effect. Witnesses from Statistics Canada informed the Committee that they have as yet no way to discern whether an urban Aboriginal person was a first-time urban resident, a second-generation or greater urban resident, or what the full mobility patterns or history of the person might be. Much more work needs to be done in order to effectively uncover how best to serve this community.

---

(12) This discussion and statistics on the churn effect and on mobility rates is taken from Mary Jane Norris, *Aboriginal Mobility and Migration within Urban Canada: Outcomes, Factors and Implications*. Research Analysis Directorate, Indian and Northern Affairs Canada. Presented to the Aboriginal Policy Research Conference, 26-28 November 2002. Data is based on the 1996 Census and reflects migration patterns for 1991-1996.

## **WHO ARE ABORIGINAL PEOPLES?**

Nor is the Aboriginal population static or linear in the dynamics of growth. The Aboriginal population of Canada is growing faster, and is much younger, than the general Canadian population. With a median age of 23.5, half the Aboriginal population are young adults, youth or children. The median age in Manitoba is 20.4 years; in Saskatchewan, the median Aboriginal person is a teenager of 18-and-a-half years of age. The median Canadian is half a generation older; and at almost 38 years of age, approaching middle age. In Saskatchewan, the discrepancy is the greatest, the non-Aboriginal population is aging, and at 38.8 years of age, over 20 years older than the median age of a Saskatchewan Aboriginal person.

In popular culture terms, the median Aboriginal person is Generation-X or Generation Next, the median Canadian is a baby-boomer. This could imply another, and altogether different, cultural barrier layered into the existing cultural divides that exist for those who need to access programs and services.

More than a third of Aboriginal youth were under 14 as of 2001. Another 17% were teenagers or young adults. Within a very few years, they will be in the labour market. Of these young people, urban Aboriginal youth are more likely to live in lone parent families than their on-reserve counterparts. Approximately one third of on-reserve children live in lone parent families as opposed to half of urban Aboriginal youth, with the percentages in the large Prairie centres reaching as high as 50%. Only 17% of non-Aboriginal children live in lone-parent families.

And of the Aboriginal peoples, the Métis are the most likely to be urban residents and move frequently. Almost 70% of all Métis live in Canada's urban areas: one third of all Métis live in just five cities: Winnipeg; Edmonton; Vancouver; Calgary; Saskatoon. For young Métis, if they live in a city, their chances of living in a lone-parent family are double that of their rural counterparts. Their chances of remaining in one place are much less than other Aboriginal peoples: one-fifth of all Métis moved in the year previous of the 2001 Census.

## **SOCIO-ECONOMIC CHARACTERISTICS**

Aboriginal peoples, like all Canadians, move to urban areas because that is where lies the greatest concentrations of wealth, of economic, social and cultural activity, and ultimately, opportunity. Yet these significantly younger, significantly more mobile urban Aboriginal peoples face great challenges in living in Canada's cities. Their reality differs from mainstream Canada's.

According to testimony from Statistics Canada,<sup>(13)</sup> unemployment is much greater for the Aboriginal population than the non-Aboriginal population. Levels of unemployment are much greater for the statistically salient component of Aboriginal youth than for non-Aboriginal youth: there are proportionally far more Aboriginal youth and they have fewer jobs. In the big cities, 68% of non-Aboriginal youth have jobs, compared to 45% for Aboriginal youth. 55% of urban Aboriginal youth in Canada's largest cities, and 42% of Aboriginal youth in Canada's other towns and cities, live below the low-income cut-off.

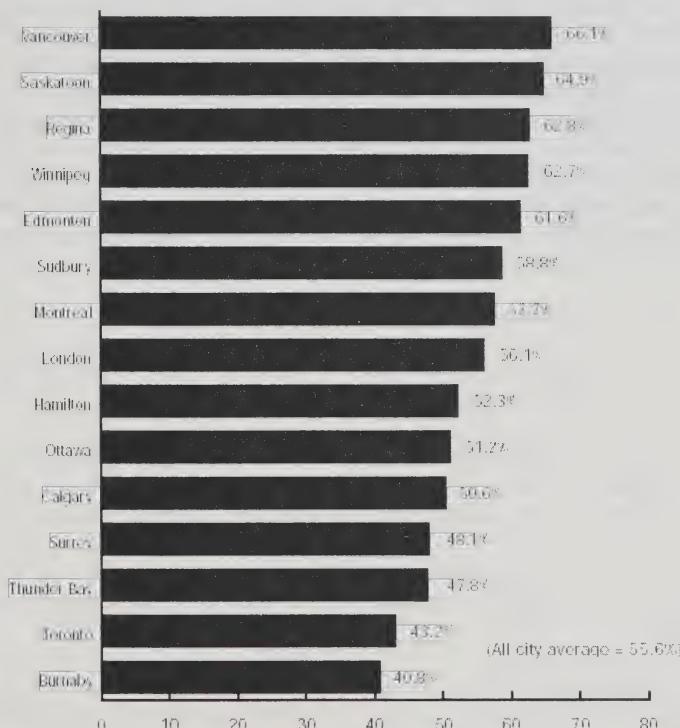
---

(13) All statistics in the section, unless otherwise cited, are from Statistics Canada testimony to the Committee, 4 December 2001. Socio-economic data presented the Committee was from the 1996 Census: detailed analysis of the 2001 Census data in this area had yet to be released.

A recent study conducted by the Canadian Council on Social Development (CCSD) on urban poverty in Canada found that in 1995, Aboriginal people living in cities were more than twice as likely to live in poverty as non-Aboriginal people. According to the study, whose tabulations were based on statistics from the 1996 census, an average 55.6% of Aboriginal people in cities were living in poverty, compared to 24% of non-Aboriginal people.<sup>(14)</sup> Stated another way, while Aboriginal persons accounted for an average of 1.5 per cent of the total population, they represented 3.4 per cent of the poor population in all cities in 1995. Other than non-permanent residents, the Aboriginal population had the highest incidence of poverty.

The CCSD study also indicates marked regional disparities in the poverty rate among the urban Aboriginal population, with the incidence of poverty being greatest in western urban centres. Winnipeg, Saskatoon, and Regina posted significantly high rates of Aboriginal poverty. In Regina, Aboriginal people accounted for 24.3 per cent of the poor population, more than three times their proportion of the total population. In Winnipeg and Saskatoon, Aboriginal people represented 17.6 and 22.5 per cent of the poor in those cities, respectively.

POVERTY RATES FOR ABORIGINAL IDENTITY POPULATION: BY CITY, 1995



Note: Aboriginal identity refers to persons who identified with being North American Indian, Métis or Inuit. Cities with a poor Aboriginal population of less than 1,000 persons were not included in this list.

Source: Prepared by the Canadian Council on Social Development using data from Statistics Canada's 1996 Census, custom tabulations.

(14) Canadian Council on Social Development, *Urban Poverty in Canada: A Statistical Profile*, 2000, p. 38.

Typically, then, cities with a sizeable portion of Aboriginal people were those with the highest incidence of Aboriginal poverty. Moreover, in Winnipeg, Vancouver, Regina and Saskatoon, census tract data revealed that the Aboriginal population was much more concentrated in a few areas, predominantly inner-city neighbourhoods, than in Toronto, Ottawa-Gatineau or Montreal. It has been suggested that the residential clustering of Aboriginal people in core areas of these cities can lead to relatively high and negative “concentration effects.”

However, it should be recognized that not every urban Aboriginal youth faces the worst: there are areas of hope. Urban Aboriginals have a higher level of education than those on-reserve. Some urban centres – notably Thunder Bay, Montreal, Victoria, Toronto and Regina – manage to retain Aboriginal youth in school at rates nearing 80%, which is close to the 83% average attained by non-Aboriginal youth. But as for other socio-demographic factors, it is the large prairie cities of Edmonton, Calgary, Regina, Saskatoon and Winnipeg which, statistically, seem to present the greatest challenge to young Aboriginal people.

Comprehensive health statistics concerning the urban Aboriginal youth population are not readily available. However, it is known that Aboriginal youth have higher incidences of preventable diseases and disabilities, mortality rates, and suicide rates than that of other Canadian youth. In August 2002, Statistics Canada released its first-ever study looking into the health of the off-reserve Aboriginal population. Not surprisingly, the author of the report, Mr. Michael Tjepkema, found that Aboriginal peoples residing in cities and towns are generally in poorer health than the non-Aboriginal population. The study found that inequalities in health persisted between Aboriginal people who lived off-reserve and other Canadians after socio-economic and health behaviour factors were taken into account. This suggests that both socio-economic and health behaviour factors did not fully explain the disparity between Aboriginal and non-Aboriginal people in reporting fair or poor health.

Some key findings include:

- the off-reserve Aboriginal population was 1.5 times more likely than the non-Aboriginal population to experience a major depressive episode;
- when a broad range of socio-economic factors such as education, work status and household income were taken into account, the off-reserve Aboriginal population was still 1.5 times more likely than the non-Aboriginal population to report fair or poor health;
- the off-reserve Aboriginal population was 1.5 times more likely than the non-Aboriginal population to report at least one chronic condition such as diabetes, high blood pressure or arthritis; and
- the off-reserve Aboriginal population was 1.4 times more likely than the non-Aboriginal population to report a long-term activity restriction than the non-Aboriginal population. This difference was eliminated, however, once health behaviour factors were also taken into account.

## CONCLUSION

The data indicates that the past policy neglect of urban Aboriginal issues is no longer tenable. In general, Aboriginal people fare considerably worse on nearly every social and economic indicator. These demographic indicators suggest that the well-being of Aboriginal people in cities has a direct impact on the well-being of the cities themselves, most especially in western Canada, where a substantial number of Aboriginal people reside. The Committee recognizes that the statistics presented to it are aggregates of a diversity of individual and local community circumstances. On the whole, however, urban Aboriginal people continue to occupy severely disadvantaged positions in Canadian society. This collective marginalization, if left unaddressed, can result in emerging inner-city ghettos and risk undermining community solidarity. This “dark underside” of city life for many Aboriginal people, as one commentator notes, represents “not only a tragedy for those who live it, but threatens the social fabric and the civility of the cities where Aboriginal populations are relatively or absolutely large.”<sup>(15)</sup>

*Governments need to adjust programming to meet urban realities. Program adjustment requires two elements: a fuller statistical description of the social landscape, which in turn must be predicated on a clarification of the murky jurisdictional waters in which programming is currently made.*

There is, accordingly, a need for governments to adjust programming to meet urban realities. But program adjustment requires two elements: a fuller statistical description of the social landscape, which in turn must be predicated on a clarification of the murky jurisdictional waters in which programming is currently made.

---

(15) Cairns, p. 32. Two Roads to the Future. Policy options.

## PART III: THE CONTEMPORARY JURISDICTIONAL FRAMEWORK

### THE CURRENT AMBIGUITY

*One of the most significant factors contributing to both the challenging circumstances facing many urban Aboriginal people, and the sub-optimal policy and programming environment, is disagreement between the federal and provincial governments over the question of responsibility for urban Aboriginal policy.*

*Calvin Hanselmann,  
Senior Policy Analyst, Canada West Foundation*

Aboriginal people who reside off reserve and in urban areas, irrespective of status, can be said to be the poor man of the Canadian constitution. The answer to the question of who is constitutionally responsible for handling Aboriginal issues depends on where Aboriginal peoples live, or what their status might be. It is the basis of an ongoing debate between federal, provincial, territorial and Aboriginal governments. This current jurisdictional ambiguity has serious implications concerning federal responsibility for: (i) First Nations people residing off reserve as well as Inuit not living in traditional territories, and; (ii) Métis and non-Status Indians.

Federal responsibility for members of First Nations communities residing off reserve is unclear. To date, federal programs have been institutionalized and structured to deliver services through reserves. In 1983, the Report of the House of Commons Special Committee on Indian Self-Government (Penner Report) noted, with great concern, that despite the fact that the federal government has jurisdiction over "Indians and lands reserved for Indians" by virtue of section 91(24) of the *Constitution Act, 1867*, "federal laws and policies have consistently been designed to deny this constitutional responsibility insofar as Indians living off-reserve are concerned."<sup>(16)</sup> The Special Committee concluded that "Indians" living off reserve should have rights to special federal programs and that the "continuing responsibilities" of the federal government in this respect must be recognized. The Committee wishes to underline the fact that these status distinctions have been imposed upon Aboriginal peoples by Canadian

*Canada's policies fall short of meeting its constitutional obligations, and this is demonstrated by the narrow policy or legislative focus that now exists for First Nations citizens. It is obvious that there is a need for fundamental institutional change overall.*

*Grand Chief Dennis White Bird,  
Assembly of Manitoba Chiefs*

(16) House of Commons, *Special Committee on Indian Self Government*, 1983, p. 67.

governments. They are status or non-status, treaty Indians, Bill C-31<sup>(17)</sup> registrants, residing either on or off reserve, and the list goes on.

Twenty years after the release of the Penner Report, issues of jurisdiction and status remain largely unresolved:

Unfortunately, Canada's policies fall short of meeting its constitutional obligations, and this is demonstrated by the narrow policy or legislative focus that now exists for First Nations citizens. *It is obvious that there is a need for fundamental institutional change overall.*<sup>(18)</sup> [Emphasis added]

Federal responsibility for Métis and non-Status Indians remains, too, a matter of ongoing controversy. Although section 35 of *Constitution Act, 1982*, defines Aboriginal peoples as the “Indian, Inuit and Métis peoples of Canada,” the federal government’s current policy is that it’s responsibility, with a few exceptions, extends only to Indian people resident on reserve, while provincial governments have a general responsibility for Aboriginal people living off-reserve.<sup>(19)</sup> Aboriginal peoples argue that the federal government has a responsibility to all Aboriginal people, not only status Indians and the Inuit. To date, however, neither the federal nor the provincial governments have accepted any special responsibility for the Métis and non-status Indian population.<sup>(20)</sup>

Aboriginal people living away from reserves, including status Indians, non-status Indians and the Métis are the clear majority of the Aboriginal population. They are, however, those least served by federal programming. Such an outstanding, foundational, issue contributes, in no small way, to the poor economic and social conditions experienced by so many Aboriginal people in this country. In the words of one witness:

---

(17) In 1985, Bill C-31 amended the *Indian Act* to comply with equality guarantees of the Charter by eliminating long-standing gender discrimination in registration provisions and restoring entitlement to *Indian status* under the amended Indian Act. There are, however, several outstanding concerns relating to Bill C-31. Notably, it was anticipated that the Bill would remove the category of “non-Status Indians” so that all First Nations members would be recognized as Indians under the *Indian Act*. The implication was that many off-reserve First Nations people would acquire Indian status and be accorded the rights and benefits enjoyed by Status Indians. For many this has not happened. It is beyond the scope of this report to conduct a detailed examination of Bill C-31 provisions. However, we emphasize that outstanding C-31 issues continue to affect many off-reserve Aboriginal women and their children, and that these issues must be dealt with by the federal government on an urgent basis.

(18) *Proceedings*, 17 March 2003, Grand Chief Dennis White Bird.

(19) A 1939 Supreme Court decision (*Re Eskimos*) brought the Inuit within the meaning of “Indians” under subsection 91(24); recognizing a special federal role in relation to the Inuit. As with on-reserve registered Indians, the federal government provides a number of programs and services to Inuit communities.

(20) The status of the Métis and the non-registered Indian population under subsection 91(24) of the *Constitution Act, 1867* remains undetermined. As mentioned, the federal government maintains that it does not have exclusive responsibility for these groups, and that its financial responsibilities for these groups are thereby limited.

When I talk about dealing with Aboriginal youth, whether they are on-reserve or off-reserve in urban communities, we need to address the broader issues. I return to the federal government meeting its fiduciary obligations to Aboriginal people regardless of where we live. We talk about jurisdiction. There is a big gap [in services] when Aboriginal people leave their communities.<sup>(21)</sup>

The Committee, having listened to Aboriginal groups and individuals who have appeared before us, believes that the federal role with respect to Aboriginal people living off reserve and in urban areas deserves further examination and subsequent resolution. A review of federal policy on this issue is past due, even were we to disregard the fact that 7 out of 10 Aboriginal people now live off reserve. Changing settlement patterns, coupled with impoverished social conditions, require policy-makers to meaningfully address the current “geographies of policies, rights and administration.”<sup>(22)</sup>

## FEDERAL/PROVINCIAL ROLES AND RESPONSIBILITIES

The failure of federal and provincial governments to accept, clarify and coordinate their jurisdictional roles and responsibilities has resulted in what the *Royal Commission on Aboriginal Peoples* called a “policy vacuum,” with the needs of urban and off-reserve Aboriginal people as the first casualty in this jurisdictional “no man’s land.”

The federal government exercises its responsibility for First Nations people through the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND). The Department has primary, though not exclusive, responsibility for meeting the federal government’s constitutional, legal, treaty and political responsibilities to First Nations, Inuit and Northerners. It does not, however, acknowledge a legal or constitutional responsibility for non-Status, Métis, or First Nations people residing off-reserve. The result is that these groups do not benefit from the \$6 billion annual budget of DIAND, which includes health, education, housing, economic development, cultural and social programming:

The federal government has restricted its provision of services to Indians living on reserves and to Inuit and Indians living in northern communities. With the exception of some education and health benefits, federal services are not available once Indian people leave the reserve or Inuit and Indians leave their northern communities. Métis and all others who are not Indians as defined by the *Indian Act* receive few services under federal legislation.<sup>(23)</sup>

As a result of this restriction, Aboriginal people living off reserve must look to provincial and municipal governments for the provision of public services. The *Royal Commission on Aboriginal Peoples* found, however, that provincial administration had its limitations. While Aboriginal people living in urban environments could, in theory, access provincial programs of

(21) *Proceedings*, 1 April 2003, Anne Lesage, Executive Director, Thunder Bay Indian Friendship Centre.

(22) Evelyn Peters, *Developing Federal Policy for First Nations People in Urban Areas: 1945-1975*, *The Canadian Journal of Native Studies* XXI, 1(2001): 57-96.

(23) Royal Commission on Aboriginal Peoples, *Aboriginal Peoples in Urban Centres*, Report of the National Round Table on Aboriginal Urban Issues, 1993, p. 5.

general application, many faced serious challenges accessing those services and would have preferred culturally appropriate programming.

Traditionally, most provinces have maintained that, in general, the federal government has primary jurisdiction over, and, more importantly, financial responsibility for, all of Canada's Aboriginal peoples – including off-reserve registered and non-registered Indians and Métis.

## EMERGING TRENDS

Some provincial governments have recently taken an increasingly active role to improve their relations with Aboriginal communities. Saskatchewan is a case in point. Its *Metis and off-Reserve First Nations Strategy* is a strategic and comprehensive approach in addressing the needs of the urban Aboriginal population, and by extension, the social and economic well-being of the broader community:

Our future in Saskatchewan depends on our ability to ensure that Aboriginal and non-Aboriginal people no longer live in cultures that are isolated from one another ... It is fundamentally important for the social health of our communities, and beyond, in Saskatchewan that we find healthy ways for that integration, that intersection of two cultures, two societies, and in many cases two races, to be positive and constructive rather than negative and dysfunctional.<sup>(24)</sup>

The evidence of a shift in provincial thinking goes beyond the Saskatchewan example. To varying degrees, it can be seen in the emergence of provincial policy frameworks and introduction of Aboriginal-specific programming in several provinces across the country.<sup>(25)</sup> For instance, in 1999 the Alberta government released its Aboriginal policy framework: – *Strengthening Relationships* – and in its 2001 Speech from the Throne, the provincial government of British Columbia committed itself to redoubling its efforts to address urban Aboriginal issues.

Despite its historic reluctance to provide programs and services for urban and off reserve Aboriginal residents, the federal government has also begun to acknowledge the necessity of increasing its activity in this area. There are approximately 80 federally targeted programs for off-reserve and urban Aboriginal residents in a range of policy fields, including health, homelessness, training, employment, education, justice, childcare, youth and cultural support.<sup>(26)</sup> A list of federal programs for urban Aboriginal people is appended to this report. Other notable steps taken by the federal government include:

---

- (24) *Proceedings*, 25 February 2003, Brent Cotter, Q.C., Deputy Minister, Government Relations and Aboriginal Affairs, Government of Saskatchewan.
- (25) In its January 2002 report entitled *Enhanced Urban Aboriginal Programming in Western Canada*, the Canada West Foundation found that a number of provincial governments have implemented a range of enhanced programs for urban Aboriginal people in their major cities. The report is available on-line at [www.cwf.ca](http://www.cwf.ca).
- (26) Senate Standing Committee on Aboriginal Peoples, *Proceeding*, First Session: Thirty-Seventh Parliament, 27 November 2001, Fred Caron, Assistant Deputy Minister, Aboriginal Affairs Secretariat, Privy Council Office.

- in the Government of Canada's *2002 Speech from the Throne* the needs of Aboriginal people residing in cities were recognized for the first time;<sup>(27)</sup>
- the April 2002 interim report of *Prime Minister's Task Force on Urban Issues* made several important recommendations aimed at alleviating some of the pressures shouldered by urban Aboriginal People;<sup>(28)</sup> and
- in response to the socio-economic needs of the urban Aboriginal population, in 1998, the federal government launched its *Urban Aboriginal Strategy* (UAS). Relying on *existing* programs and services, the UAS seeks to enhance coordination, improve horizontal linkages and policy integration within the federal government and partner with other stakeholders to better address the needs of urban Aboriginal people.

Notwithstanding their respective jurisdictional positions, federal and provincial governments are clearly involved in urban Aboriginal program and policy development. Efforts, however, are ad hoc and disjointed, with resources inefficiently used and programs duplicated. As discussed later in the report, much of this program activity is developed in isolation from one another. The result is an uncoordinated, labyrinthine programming landscape.

## THE PORTABILITY OF RIGHTS

The courts are increasingly challenging the current federal policy framework, which specifically attaches rights to residency on reserve. Notably, in its 1999 *Corbiere* decision,<sup>(29)</sup> the Supreme Court of Canada extended the right of band members living off reserve to vote in band elections, in those instances where elections are held under the provisions of the *Indian Act*. The Supreme Court ruled that you could not discriminate against band members based on where they live and found that discrimination based on residency violated section 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

*Notwithstanding their respective jurisdictional positions, federal and provincial governments are clearly involved in urban Aboriginal program and policy development. Efforts, however, are ad hoc and disjointed, with resources inefficiently used and programs duplicated. Much of this program activity is developed in isolation from one another. The result is an uncoordinated, labyrinthine programming landscape.*

*Corbiere* may well have profound implications for the broader rights of non-resident members. A logical extension of the rationale provided for in *Corbiere* could be that it is discriminatory to deny access to programs and services to non-resident members, as it is discriminatory to deny them voting rights. The Assembly of First Nation's own analysis of the

---

(27) In its 2002 Speech from The Throne the government committed itself to working with "interested provinces to expand on existing pilot programs to meet the needs of Aboriginal people living in cities."

(28) The full interim report is available on the Prime Minister's Caucus Task Force on Urban Issues Web site: [www.liberal.parl.gc.ca](http://www.liberal.parl.gc.ca).

(29) *Corbiere v. Canada*, [1994] 1 C.N.L.R. 71 (F.C.T.D.).

1999 *Corbiere* decision points to its potential impact on the availability of programs and services for members living off-reserve:

*Corbiere* has raised the issue of whether or not non-resident members have the right to programs and services. Under *Corbiere*, the right to vote might also mean the right to programs and services.<sup>(30)</sup>

The office of the Federal Interlocutor for the Métis and Non-Status Indians commented:

One is the *Corbiere* case, in which the right of off-reserve people to vote in band elections was upheld. That, in my own view, is going to change the face of Indian politics significantly.<sup>(31)</sup>

The current disparity in the range of available programs and services to off-reserve residents is a source of great frustration and represents a longstanding grievance. In his appearance before the Committee, then National Chief of the Assembly of First Nations, Matthew Coon-Come, told the Committee that “members who have chosen to live in those [urban] areas should be provided, without penalty, the same services and programs that they would have elsewhere.”<sup>(32)</sup> Other witnesses also emphasized that the issue of mobility rights is a matter of priority that must be dealt with by the federal government:

If they live off-reserve, then perhaps they do not have the same level of access as the person who lives on reserve next door to the Chief. A reserve is like a little village, where everybody knows everybody and everybody is related ... There are hardships for the people who move away. The portability of rights is a real problem.<sup>(33)</sup>

Unfortunately, First Nations under the Indian Act do not receive funding for programs and services for off-reserve members, although we are politically accountable to off-reserve members. Decisions made by the Supreme Court of Canada, *Corbiere*, *Delgamuukw* and *Musqueam* helped to clarify and reaffirm responsibilities a band has to their off-reserve membership. These decisions also support the position that First Nations have about the portability of treaty and inherent rights of their people and that of First Nation governments.<sup>(34)</sup>

---

(30) Assembly of First Nations, *The Corbiere Decision: What it means for First Nations*, p. 16.

(31) *Proceedings*, 27 November 2001, Mr. Fred Caron.

(32) Senate Standing Committee on Aboriginal Peoples, *Proceedings*, First Session: Thirty-Seventh Parliament, 11 June 2002, Matthew Coon Come, National Chief, Assembly of First Nations.

(33) Senate Standing Committee on Aboriginal Peoples, *Proceedings*, First Session: Thirty-Seventh Parliament, 6 March 2002, Barbara Caverhill, Acting Director, Employment and Human Development, Department of Indian Affairs and Northern Development.

(34) *Proceedings*, 17 March 2003, Grand Chief White Bird.

*Corbiere*, and other recent court cases<sup>(35)</sup> are beginning to lend strong support to the argument made by First Nation governments for some time that Aboriginal and Treaty rights are not confined to the boundaries of the reserve. In other words, rights are portable and the authority of First Nation governments extends beyond reserve boundaries. Witnesses, however, informed the Committee that federal policy is presently designed in such a way that when a First Nation member leaves the reserve boundary, their identity and rights must also be left behind.

In their appearance before this Committee, officials from the Department of Indian Affairs and Northern Development informed us that the Department was planning a fundamental policy review of its policy in this regard. We were told:

We have started a fundamental policy reform, so fundamental that in fact I have had to assign a whole team exclusively to that. One of the issues that the team is addressing is that of eligibility. Right now ... it is based on residency. We are, however, wondering whether that really is a good idea. Does that truly reflect the true identity of the person? The person is just as Aboriginal on the reserve as off. Perhaps we should attach eligibility to the person rather than residency, and that is one of the policy options for reform that we are considering.<sup>(36)</sup>

The increasing urbanization of Aboriginal people is amplifying these pressures towards the need for a new direction in policy development.<sup>(37)</sup> Current Aboriginal demography and the emerging jurisprudence in the area of off-reserve rights, suggest that the Department's mandate no longer fully corresponds to the geographic identities of Aboriginal peoples. It is clear to us that the Department's current mandate, in which its primary responsibility is to First Nations living on reserve and the Inuit, can no longer truly provide an adequate legislative basis upon which to address the needs of the vast majority of Aboriginal people; two-thirds of whom

*Witnesses informed the Committee that federal policy is presently designed in such a way that when a First Nation member leaves the reserve boundary, their identity and rights must also be left behind.*

---

- (35) In the Federal Court of Canada's 2002 decision, *Misquadis v. Canada*, the applicants, off reserve Aboriginal labour market organizations, wanted Human Resources Development Canada (HRDC) to ensure its benefits are provided to all Aboriginal people equally. The central issue was whether the HRDC violated section 15 of the Charter by not focusing its Aboriginal Human Resource Development Agreements (AHRDA's) on reserve-based communities. Justice Lemieux found that the manner in which HRDC applied its AHRDA agreements was, in fact, discriminatory, and directed the Department to undo its exclusion.
- (36) *Proceedings*, 6 March 2002, Chantal Bernier, Assistant Deputy Minister, Socio-Economic Policy and Programs Sector, Department of Indian Affairs and Northern Development.
- (37) The profound demographic shift in the population and geographies of Aboriginal people has a profound implication for the federal role toward First Nations members. It has meant that over time the federal government has seen its responsibility extend to less and less people.

today live off reserve. Consider, for instance, that *of the nearly \$8 billion dollars the government will spend in the 2002-2003 fiscal year, only \$270 million flows to urban and off-reserve programming*. The Committee is therefore of the opinion that the portability of rights of First Nations must be dealt with as a matter of priority.

Accordingly, we recommend that:

### **Recommended Action**

**The Department of Indian Affairs and Northern Development, in collaboration with First Nations:**

- Develop procedures and guidelines recognizing the portability of rights of First Nations people.
- Guidelines and procedures must include estimates for the necessary financial resources required to provide equitable access to programs and services to resident and non-resident members.

The Committee expects that all actions taken by the Department with regard to this recommendation will be in full partnership with First Nations.

The recognition and implementation of mobility rights will have numerous implications for First Nation communities, not least of which is their financial capacity to provide services to non-resident members. These are concomitant questions that require careful consideration: how should rights be balanced so that the interests of resident and non-resident members are respected? What is the role and responsibilities of First Nation governments for their citizens, on and off reserve? What is the federal government's role and responsibility to off reserve members? Furthermore, the portability of rights issue touches upon the very foundations of citizenship for First Nation governments. Accordingly, First Nations must be given sufficient time to develop their own policies and procedures with regard to the rights and interests of all its members as well as a strong voice in designing policies that so materially affect their governments and citizens.

Further, this Committee feels strongly that the federal government must take formal steps to clarify and resolve the rights of the Métis people of Canada. Although constitutionally recognized as one of three Aboriginal groups in Canada, the Métis do not enjoy the same rights as First Nations people and the Inuit. The scope of Métis rights to hunt and fish as well as the broader legal implications of their inclusion in the constitution requires resolution. Moreover, the recent Supreme Court of Canada decision in the case of *R. v. Powley*<sup>(38)</sup> will have important implications for policy-makers and force outstanding Métis issues more vigorously onto the public policy agenda.

---

(38) *R. v. Powley*, 2003 SCC 43.

Accordingly, this Committee further recommends that:

### Recommended Action

The federal government must enter into formal negotiations with the appropriate Métis organizations to clarify and resolve outstanding jurisdictional and rights issues of the Métis people of Canada.

### GETTING BEYOND JURISDICTION: THE ISSUE OF POST-SECONDARY EDUCATION

*We will speak to the core issues that affect youth: education, education, education*

*Mr. Robert Adams,  
Executive Director, Native Canadian Centre of Toronto*

Post-secondary education support for Aboriginal students is another challenge facing urban Aboriginal people, largely as the result of jurisdictional disagreements. This is an area in which Aboriginal youth fall through the jurisdictional cracks of program delivery. While governments argue over their respective responsibilities, another generation of youth is denied access to those opportunities essential to creating a better life. These jurisdictional problems only aggravate the burdens of the misdirected policies of the past.

Supporting the education of all Aboriginal youth is necessary to create long-lasting solutions for this disadvantaged segment of the population. In a technological, globalized world which prizes knowledge workers, we can ill-afford to make primary, secondary, or higher education a casualty of narrow policy thinking. It is a matter of entitlement and basic common sense not to fail this generation of Aboriginal youth. Yet, in higher education, this is what we are doing.

*Urban Aboriginal people, for the most part, have been left behind in terms of benefiting from Canada's economic prosperity, and sadly, they have been neglected too often by governments that argue on the semantics of responsibility.*

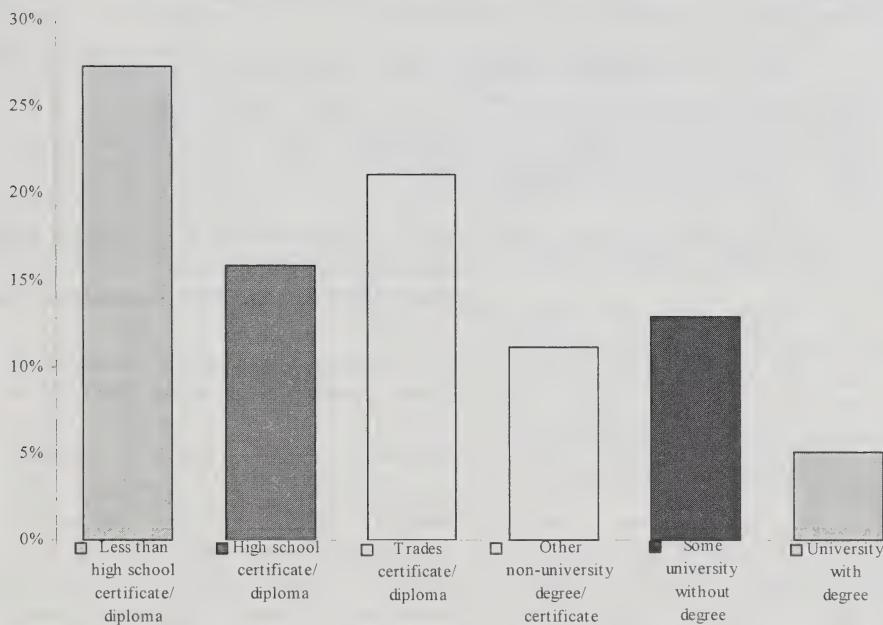
*Privy Council Office, Urban Aboriginal Strategy: An Analysis*

### RECASTING THE CURRENT APPROACH TO POST-SECONDARY EDUCATION

A post-secondary education is essential to improving the economic and social outcomes of Aboriginal youth and reducing the disparity that continues to exist between Aboriginal and non-Aboriginal people. According to data compiled by Statistics Canada and presented before the Committee, the gap in employment levels between Aboriginal and

non-Aboriginal youth narrows significantly if we focus on youth with a university degree.<sup>(39)</sup> For instance, in 1996, Aboriginal youth without a high school leaving certificate reported an unemployment rate of 40%. In contrast, unemployment rates were only half as high for those with secondary (23%) or college (20%) completion. Young Aboriginal people with a university degree recorded the lowest rate, at 9%.<sup>(40)</sup> Thus, an increasingly important mitigating factor offsetting poor employment outcomes for Aboriginal youth is education. The 2001 census data confirms this reality.

**Unemployment Rate by Educational Attainment,  
Aboriginal Population, Canada, 2001 Census**



*Source:* The Canada West Foundation, 2003.

The positive correlation between education and employment is not a surprisingly new idea. What is novel, however, is how pronounced this link is for Aboriginal youth. Young Aboriginal people with higher educational levels can expect to *markedly* increase their likelihood of employment and to raise their expected income level. Professor Eric Howe, University of

(39) Senate Standing Committee on Aboriginal Peoples, *Proceedings*, First Session: Thirty-Seventh Parliament, 4 December 2001, Doug Norris, Director General, Census and Demographic Statistics, Statistics Canada.

(40) Heather Tait, *Educational Achievements of Young Aboriginal Adults*, Canadian Social Trends, Spring 1999, p. 8. Statistics Canada – Catalogue No. 11-008.

Saskatchewan, whose research concluded that Aboriginal people have the highest average dollar rate of return on their investment in education, underscored this point. Moreover, Professor Howe's research shows that at the very top educational levels, Aboriginal people earn approximately equal amounts as their non-Aboriginal counter-parts.

Higher education is also critical to ensuring meaningful employment in an increasingly competitive knowledge-based economy. The days when a high school education was sufficient for obtaining gainful, long-term employment are behind us. The labour market has changed dramatically in the last decade due, in large measure, to technological changes and the processes of globalization. Post-industrial economies place a high premium on knowledge and skills, and never before has the link between education and employment become so vital. Studies, such as the Alberta National Round Table on Learning, suggest that by 2004, one in four jobs will require a university degree. In his testimony, Mr. John Kim Bell observed:

We are witnessing the dying days in which secondary education is the bare minimum for employment. New jobs that will be created in the future will require diplomas or degrees that come with new skills and as a result, improved education is not only essential to finding a job, it will be necessary to keeping one.”<sup>(41)</sup>

Despite some assuring gains, however, Aboriginal youth continue to lag behind the rest of the Canadian population, at a time when jobs require more and more education.

The recent 2001 census figures indicate that the education gap is narrowing, but it is still wide among university graduates. While the proportion of Aboriginal people without a high school diploma decreased from 45% in 1996 to 39% in 2001, the proportion of Aboriginal people with post-secondary training continues to lag behind the rest of the country. Compared to 38% of Aboriginal youth with post-secondary education (up from 33% in 1996), 53.4% of non-Aboriginal people had post-secondary credentials. When we unravel these percentages we begin to appreciate their full impact. In Saskatchewan, for example, 460 Aboriginal youth who were out of school held a university degree in 2001, compared to 9,445 non-Aboriginal youth.<sup>(42)</sup>

*This younger age structure represents a future opportunity for cities, especially in western cities. As the non-Aboriginal population enters retirement, forecasts suggest skilled labour shortages. The younger urban Aboriginal population could help alleviate these shortages as it comes of labour force age. Such an opportunity, however, will be lost if young Aboriginal people in Canada's cities are unable to fully participate in the labour force.*

*Calvin Hanselmann,  
Canada West Foundation*

---

(41) National Aboriginal Achievement Awards, *Taking Pulse*, publication submitted to the Senate Committee on Aboriginal Peoples, p. 8.

(42) Globe and Mail, Alanna Mitchell, *The New Canada: Changing Native History*, 17 June 2003.

The gulf is staggering, and for many urban centres, unsustainable. Cities are vital nodes of the global economy and their continued prosperity is threatened by the anticipated shortfall of skilled workers. The impending labour shortage is a serious concern for business, labour and governments. Aboriginal youth, a growing segment of urban populations, are an important resource to help meet labour needs. Witnesses told us that young Aboriginal people hold out great promise in being able to bridge the impending gap in Canada's shrinking labour force.

For business and community leaders, educated and motivated Aboriginal youth could form a dynamic and key component of tomorrow's labour force. Unless we begin to address the structural barriers, this cannot happen.

#### **REFORM OF THE POST-SECONDARY STUDENT SUPPORT PROGRAM**

Canada's failure rests, in large part, with the Department of Indian Affairs and Northern Development's unique interpretation of its mandate. The Department's Post-Secondary Student Support Program (PSSSP) does not make residency on reserve a requirement for eligibility. Yet, eligibility is restricted to Status Indians and the Inuit, effectively excluding the Métis and non-Status Indians from benefiting equally from the program. Several witnesses voiced their frustration with this restriction, based, as it were, on arbitrary status distinctions:

The post-secondary education funding available for Status Indians, although not limited to the reserves, is a fundamental issue for us. We need to take another look at how we can assist more young Aboriginal people with their education.<sup>(43)</sup>

Because we are non-Status Indians, we are not eligible for assistance from the Department of Indian Affairs ... and have to depend upon provincial programs of general application.<sup>(44)</sup>

The Committee was told repeatedly that the current federal policy applies a narrow jurisdictional approach that no longer mirrors current demographic and political realities. A broader approach to these issues is necessary if we genuinely wish to move the agenda forward in the area of education.

Higher education, as was recently observed, is the heart and soul of the Aboriginal community's rise from desperation to middle class.<sup>(45)</sup> And laying down the honest foundations for the development of a vibrant middle class requires governments to think and act proactively.

---

(43) Senate Standing Committee on Aboriginal Peoples, *Proceedings*, First Session: Thirty-Seventh Parliament, 16 April 2002, Dwight A. Dorey, National Chief, Congress of Aboriginal Peoples.

(44) Senate Standing Committee on Aboriginal Peoples, *Proceedings*, Second Session: Thirty-Seventh Parliament, 2 April 2003, Chief Betty Anne Lavallée, C.D., New Brunswick Aboriginal Peoples Council.

(45) *Ibid.*, Alanna Mitchell.

The issue, as several witnesses pointed out, is that current federal programming tends to be mainly reactive. As one witness observed:

I believe that envisioning and building the future in the way that we imagine it should be, to be proactive rather than reactive is more beneficial.<sup>(46)</sup>

Aboriginal youth told us they feel governments see them as problems to be fixed rather than as a resource to be nurtured.

We have to get proactive with young people. We have to stop looking at youth like they are defects, like they are problems that need to be fixed.<sup>(47)</sup>

Reform and dedicated support for post-secondary education is vital to creating that kind of deep structural change. Notwithstanding the Department's position with respect to its mandate, the status-based restriction on eligibility for post-secondary education assistance must be reconsidered. The urgent need to lift Aboriginal youth out of their circumstances in a permanent and meaningful way, we believe, makes this policy increasingly difficult to justify.

*Higher education is a means by which Aboriginal people can begin to reverse the trend of their historic social and economic exclusion from influential centres of decision-making.* Their notable absence in senior levels of industry and government effectively leaves them without a voice in areas of great influence.

The danger of under-representation of Aboriginal peoples in these quantitative occupations is a great concern to us all as a society. We are missing out on an opportunity to influence decisions that have dramatic social consequences.<sup>(48)</sup>

The link between education and employment is a critical one, so is the relationship between unemployment and social despair. The lack of access to meaningful employment places these youth at risk for a number of social problems. Facing extreme economic marginality, many may doubt that they are able to achieve approved societal goals, thereby making criminal activity, for some, the primary route to gaining material wealth. Involvement in various illegal enterprises can provide short-term financial and social gain. Youth risk becoming embedded in this lifestyle, making it

*The lack of access to meaningful employment in the regular economy places these youth at risk for a number of social problems.*

(46) *Proceedings*, 11 February 2003, Mr. John Kim Bell.

(47) *Proceedings*, 18 March 2003, Vancouver Aboriginal Youth Round Table, Ms. Melanie Mark, Urban Native Youth Association.

(48) *Proceedings*, 17 March 2003, Gisele Campbell, Employment Equity Advisor, Manitoba Hydro.

difficult to leave. Poor education, few employment skills, and sparse job experience provide little basis for these youth to pursue legitimate career paths.<sup>(49)</sup>

If the challenges they face are ignored, it can, and will, have negative consequences for both Aboriginal communities and Canadian society as a whole. There is a pressing need for governments to invest resources in youth initiatives aimed at improving educational outcomes, so that Aboriginal youth acquire the training and skills needed to obtain meaningful employment. The *Labour Market Profile* suggests that access to the Canadian labour market is particularly precarious for this segment of the youth population. Aboriginal youth warrant particular attention as they tend to be among the least educated of all youth and that they most likely would benefit from investing further in education.<sup>(50)</sup>

The federal government has acknowledged the importance of improving the educational outcomes for Aboriginal children and youth. In its efforts to address the gap in life chances between Aboriginal and non-Aboriginal children and youth, the Government of Canada, in its *Speech from the Throne* (2002), signalled that First Nation education was to be a priority:

The government will take additional measures to address the gap in life chances between Aboriginal and non-Aboriginal children ... The most enduring contribution Canada can make to First Nations is to raise the standard of education on-reserve. The government will work with the recently created National Working Group on Education to improve educational outcomes for First Nations children, and take immediate steps to help First Nations children with special learning needs.<sup>(51)</sup>

The Committee applauds that commitment, but continues to believe that the educational outcomes for *all* Aboriginal children and youth should be a priority for the Government of Canada, and that commitment should not be limited solely to First Nation education, but must also address the educational needs of the Métis and non-Status Indians.

The Committee is well aware that there is no ‘silver bullet’, no easy solution to the many challenges confronting Aboriginal youth. We are also keenly aware that there are limits to what can be achieved through a strategy that focuses on encouraging post-secondary participation, but fails to consider the broader social and educational environment. However, where structural barriers do exist, policy-makers *must*, in the best interests of Aboriginal youth, act to remove them.

---

(49) The situation of Aboriginal youth in Canada illustrates this point. Faced with economic and social marginalization, the rate of criminal activity is much higher than for the non-Aboriginal population. Moreover, the rise in Aboriginal youth gangs, particularly in western cities such as Winnipeg, Edmonton and Vancouver, can also provide a sense of identity and community to what, in essence, is a disenfranchised part of Canadian society.

(50) Human Resources Development Canada, *Profile of Canadian Youth in the Labour Market*, 2000, p. 20.

(51) Government of Canada, *The Canada We Want*, Speech from the Throne, 37th Parliament, Second Session.

Ensuring meaningful access to higher education for Aboriginal youth is an investment we make not only in their future, but our own as well. It is difficult to comprehend how we can deny any Aboriginal youth desirous of continuing their education a chance to do just that: a chance to lift themselves up, and out of, appalling social conditions.

As a society, we can question our responsibility for the misguided policies of the past, but should we not be morally and socially responsible to restore to Aboriginal youth today that which should never have been taken from those of yesterday: their hope for the future and a chance to take their rightful place in it? A university education, in itself, may not suffice in undoing the numerous social ills that plague so many innocent youth, but it is an important stepping-stone to restoring their well-being and confidence. A well-educated Aboriginal youth will be less vulnerable to a range of social and economic factors that erode their ability to be full, productive members of Canadian society, as well as to be able to contribute to the capacity of their own communities and institutions. To believe we owe them any less is unconscionable.

The Committee is further concerned that while funding for post-secondary education has increased slightly it has not kept pace with the rapid growth in the Aboriginal population or the rising costs of tuition.

**Indian and Northern Affairs Canada<sup>(52)</sup>**  
**Post-Secondary Education Expenditures**  
**1989-2003**

<b>1989-1990</b>	\$142,000,000
<b>1990-1991</b>	\$189,000,000
<b>1991-1992</b>	\$193,430,000
<b>1992-1993</b>	\$200,842,000
<b>1993-1994</b>	\$212,180,000
<b>1994-1995</b>	\$246,874,000
<b>1995-1996</b>	\$260,379,000
<b>1996-1997</b>	\$268,596,000
<b>1997-1998</b>	\$274,281,000
<b>1998-1999</b>	\$281,924,000
<b>1999-2000</b>	\$280,062,000
<b>2000-2001</b>	\$283,978,000
<b>2001-2002</b>	\$285,464,000
<b>2002-2003</b>	\$297,882,000*
<b>2003-2004</b>	\$303,840,000*

---

(52) Source: The Department of Indian Affairs and Northern Development.

Accordingly, the Committee recommends that:

#### **Recommended Action**

- The federal government must ensure the eligibility criteria for the Post-Secondary Student Support Program (PSSSP) be broadened to include all Aboriginal groups irrespective of status.
- The budget for the PSSSP must be enhanced to correspond to the increased levels of applicants that will result from the removal of status-based restrictions.
- Funding for the PSSSP must be appropriately indexed to correspond to rising tuition fees and the growth in the Aboriginal youth population.

## PART IV: PROGRAMS AND SERVICES

---

In cities all across Canada, existing services are failing to meet the needs of urban Aboriginal people: that is the conclusion advanced by the 1996 *Royal Commission on Aboriginal Peoples*. With respect to Aboriginal youth, the Commission noted that their needs were often “overlooked or underestimated by service agencies developing and delivering programs.”<sup>(53)</sup> This fits the evidence presented to us. Many Aboriginal organizations are not specifically or solely mandated to support the needs of youth. An example; while friendship centres offer some programs for urban youth, their resources must stretch over a number of areas. The result is an inadequate range and level of service for youth specific initiatives. Yet the needs of youth are complex, multi-faceted and growing. Most other Aboriginal service providers face an equally similar reality.

The evidence before this Committee also suggests that Aboriginal youth in urban areas are reluctant to use mainstream services, preferring instead to use Aboriginal community organizations as the primary service providers, or, in some instances, to act as intermediaries with mainstream agencies. Much of the reluctance has to do with the historical legacy of discrimination toward Aboriginal peoples.

This section presents the major challenges facing program development and service delivery for urban Aboriginal youth: the capacity of urban Aboriginal communities and young urban Aboriginals to tap into programs and services; the need for long term funding that overcomes the problems created by short term funding cycles; the need for taking a holistic approach; the provision of culturally appropriate programming; and, how mainstream service providers can identify programming gaps to better reach urban Aboriginal youth.

### KEY PRINCIPLES FOR EFFECTIVE SERVICE DELIVERY

#### 1.1 Support for Community-based Urban Aboriginal Initiatives

Witnesses held a general consensus that a “one size fits” all approach to service delivery will not effectively reach urban Aboriginal residents, including youth. Overarching national or provincial goals are best met by having decisions on how to provide services agreed to by local communities and based on local circumstances and needs.

However, identifying and linking effectively with local urban Aboriginal communities can be problematic. The difficulty in urban areas is to determine who speaks for the community and in fact what is the community. According to one witness:

Another cause of the difficult policy and programming environment is the near absence of effective urban Aboriginal political and policy voices. In many cities, urban Aboriginal people lack effective voices

---

(53) The Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples, *Urban Perspectives*, 1996, Volume 4, Chapter 7, p. 563.

with which to participate in designing and implementing policies. This is to some extent understandable, since urban Aboriginal people are not homogeneous. Aboriginal people in every major city in Canada are drawn from any number of Aboriginal identities, nations and histories. Since so many cultures and identities are represented in urban settings, it is not surprising when representation is contested or absent.<sup>(54)</sup>

But this is not to say that, despite difficult challenges, urban Aboriginal people should not be encouraged to identify their own community in the context of their various needs. Moreover, we strongly believe that all levels of government should assist urban Aboriginal people develop their own solutions, rather than imposing them. Governments need to acknowledge that urban Aboriginal people know what their problems are, that they are in a much better position to identify appropriate solutions, and know that they need adequate resources applied in accordance with their own priorities to implement locally developed initiatives. That said, governments should not hold a purely passive funding role. Urban Aboriginal communities should not be expected to find all the solutions to their problems which exist in the broader context of Canadian society. Therefore, we strongly urge governments to acknowledge that community-designed initiatives are often more effective than programs developed in centralized government ministries. Accordingly, in structural terms, government departments need to delegate to Aboriginal service providers the authority to customize services and react flexibly to local circumstances.

## 1.2 Involve Youth in Decision-making Processes

Aboriginal youth want meaningful engagement with, and participation in, the debate about their future, and in any potential solutions. According to witnesses, *it is critical that youth have a voice and sense of involvement and belonging in matters that affect them*.<sup>(55)</sup> Youth appearing before the Committee stressed the importance of being involved in the various aspects of program design, development and delivery.

Aboriginal youth want to be included in the debate, not as subjects but as full and equal partnered participants. We do not want you to tell us what we should do. We want you and our own leaders to work with us to find out what exactly we can do, how far we can go, how high we can reach, what walls we can knock down, what barriers we can stretch, what vistas we can surpass, and what wonders we can accomplish. That is why we are here today.<sup>(56)</sup>

We believe the most important change you could and should recommend is that youth need to be involved in all aspects of

---

(54) *Proceedings*, 17 June 2003, Mr. Calvin Hanselmann.

(55) *Proceedings*, 16 April 2002, Ms. Jamie Gallant, Youth and Labour Market Intern, Congress of Aboriginal Peoples.

(56) *Proceedings*, 16 April 2002, Ms. Jamie Gallant.

program development and delivery. We believe that projects that exist and are successful are that way because youth involvement has been maintained from start to finish.<sup>(57)</sup>

When youth hear about a government initiative, they would like to be consulted. They would like to gather in a room to discuss the issue and to provide some input.<sup>(58)</sup>

Aboriginal agencies and political organizations observed:

An overview of the growing literature on best practice shows it is focused very much on governance, administration, systemic aspects of organizations and accountability. One is that projects are most effective – and this was the number one thing our youth pointed out – when they are initiated and administered by youth. That is now the number one priority in our board's youth strategy: We must have youth-accountable and youth-administered projects.<sup>(59)</sup>

As recommended in the Assembly of First Nations' Urban Task Force Report, First Nations people, and more specifically First Nations youth, should design and deliver their own youth programs. They are best suited to make them relevant, sustainable and culturally specific to our youth.<sup>(60)</sup>

### **1.3 Foster Community and Youth Capacity Building**

Youth, however, should not be set up to fail. Program and policy initiatives that are youth-driven will be most effective when partnered with or integrated into other community services and should involve the requisite input of elders, parents and mentors.

Finally, while greater efforts are being made to include youth in the development of policies and programs, this inclusion needs to be stabilized and entrenched in organizational structures and government processes. Some positive trends are emerging. More and more, Aboriginal organizations are establishing youth councils and youth advisory bodies. In May 1998, Federal/Provincial/Territorial Ministers responsible for Aboriginal Affairs and national Aboriginal leaders agreed to develop a *National Aboriginal Youth Strategy* (NAYS). The Strategy is intended to provide a framework to assist governments, institutions, and Aboriginal organizations in the development of policy and, design and delivery of programs and services for or accessed by Aboriginal youth. Youth play an integral part in the NAYS.

---

(57) *Proceedings*, 11 June 2002, Ms. Ginger Gosnell, Youth Representative, Assembly of First Nations.

(58) *Proceedings*, 4 June 2002, Ms. Jelena Golic, Youth Intervenor, Native Women's Association of Canada.

(59) *Proceedings*, 1 May 2002, Gail Valaskakis, Director of Research, Aboriginal Healing Foundation.

(60) *Proceedings*, 11 June 2002, Matthew Coon Come, National Chief, Assembly of First Nations.

While such measures are laudable, their reach is limited. There exists a need to involve Aboriginal youth much more broadly at the grass-roots level. Local community-based youth initiatives should ensure that youth input is obtained, and that youth are “part of the development, implementation, measurement and evaluation processes.”<sup>(61)</sup> In this way, Aboriginal youth are mentored, empowered, and able to develop leadership skills in familiar and safe environments.

The expectation by governments that Aboriginal communities and youth will become increasingly involved in program and policy processes that affect them can place a heavy burden on the still comparatively small number of youth who have developed the skills and confidence to participate in such processes. Governments need to provide youth with the ability to design and deliver programs, and give them the concomitant training and resources to do so. It is crucial to strengthen the capacity of urban Aboriginal communities, and their youth, in order that they manage their interaction with government departments effectively and gain access to funding sources, rather than rely on a few overworked individuals.

Various witnesses identified the need to strengthen and encourage youth capacity building as part of an effective program development and service delivery model:

How can you access funds if you do not have the capacity to write a decent proposal or to do community mapping and the organization that you are working for is stretched to the limit? They are stretched because so much is asked of them already for the funding they receive.<sup>(62)</sup>

We cannot reiterate enough that strategies that promote youth leadership skills and mentoring initiatives are crucial to developing this capacity.

#### **1.4 Funding Certainty and Flexibility**

A consistent complaint to the Committee is that funding for programs is too short to demonstrate successful outcomes. The needs of youth are complex and short-term approaches are bound to fail. Sustained and adequate funding is necessary to assist Aboriginal organizations within urban settings develop coordinated and holistic responses. Witnesses suggested that funding cycles of limited duration materially restrict the ability of Aboriginal agencies to develop the long-term strategies required to address the needs of youth:

We have learned that it takes years to develop effective programs for native youth on the street. Funders need to appreciate that kids are very damaged. Robert was one of many who needed long-term service commitments. One-shot projects of two years at a time, anything less than five years, do not constitute money well spent. We

---

(61) Nova Lawson, Coordinator, Aboriginal Initiatives, Lakehead University, *Submission*, p. 20.

(62) *Proceedings*, 11 June 2003, Ms. Ginger Gosnell.

should operate on the premise that the shorter the time frame of a given project, the less potential there is for effectiveness.<sup>(63)</sup>

For the most part, current youth programming receives only minimal and short-term funding. It does not allow youth to focus on high-risk areas such as HIV/AIDS, substance abuse, violence, homelessness and sexual exploitation. Funding must be made available for awareness and prevention programs around these issues.<sup>(64)</sup>

The projects that are funded are short-term projects, which does not allow us to implement long term plans.<sup>(65)</sup>

Subsistence on a revolving door of annual grants places an enormous administrative burden on Aboriginal organizations, which spend much of their year either completing complicated application forms for program funding or meeting reporting requirements to account for it. Little time is allowed to the initiatives themselves, for them to become independent, or for urban Aboriginal people to build trust in a service. We are not surprised that an ancillary complaint made by witnesses is that the federal government appears to fund a number of pilot projects, but not enough to sustain those that have demonstrated success. Moreover, agencies must also be assured that once funding is approved, they do not experience unnecessary bureaucratic delays in accessing those funds.

Witnesses also identified a problem in having to fit their funding requests to suit pre-determined criteria. As a result, agencies and organizations are often unable to apply for project funding that can be tailored to the specific needs of their community:

If we are going to avoid barriers in the future and help Aboriginal youth, we recommend strongly that funding agencies should be more flexible within their terms and conditions to ensure that programs can be innovative and focused more on the actual needs of the community – in this case of the youth – and not solely on the funding agency's requirements.<sup>(66)</sup>

This issue resonates strongly with us: programs should fit the need. Funding agencies – be they federal, territorial or provincial – need to implement funding processes that are both flexible and sustainable. In addition, in order to ensure that smaller agencies are able to access program funding, applying for grants must be simplified.<sup>(67)</sup>

---

(63) *Proceedings*, 18 February 2003, Ken Richard, Executive Director, Native Child and Family Services.

(64) *Proceedings*, 11 June 2002, Ms. Ginger Gosnell.

(65) *Proceedings*, 17 March 2003, Winnipeg Aboriginal Youth Round Table, Mr. Jason Whitford, Regional Youth Coordinator, Assembly of Manitoba Chiefs.

(66) *Proceedings*, 5 February 2003, Mr. Leonzo Barreno, Director, Aboriginal Youth Leadership Development Program, Saskatchewan Indian Federated College.

(67) *Proceedings*, 17 June 2003, Mr. Calvin Hanselmann.

## **1.5 Coordinated and Holistic Approach**

Aboriginal youth have been poorly served by existing government program delivery models which stress services to individuals over holistic services to communities. Taking a holistic approach means that the individual rather than the problem becomes the focus. It recognizes that the well-being of youth cannot be divorced from the health of their communities and families. A strong connection to community and culture – necessary to provide youth a sense of belonging and cultural identity – is essential to ensuring positive outcomes for youth. We consistently heard that the needs of urban Aboriginal youth should not be considered in isolation from the needs of their families and communities, but rather be treated in a holistic way and integrated with programs that strengthen families. Governments should, therefore, work against the fragmentation of services – an approach that has had little past success. By contrast, community-strengthening strategies will buttress Aboriginal communities in their ability to support Aboriginal youth.

Ideally, a holistic approach would entail governments and departments pooling their resources, as distinct from simply coordinating them, so that interconnecting factors such as health, education, housing, and employment needs of individuals, families and communities can be met in a planned, structured and interconnected way. Horizontal government initiatives would assist Aboriginal service providers better plan and coordinate services to youth. The lack of program integration across sectors makes it difficult to respond comprehensively to the range of community needs:

[M]ost federal programs are designed to address a particular aspect of what is a very complex set of circumstances and rarely are our programs flexible to respond to varying local challenges and opportunities.<sup>(68)</sup>

This response condemns such services to a “crisis intervention model” and weakens an Aboriginal community’s ability to provide an environment in which youth can thrive:

It is quite often a reality within the Aboriginal community that a host of organizations compete for very limited resources. This makes the ability of one organization to provide holistic programming nearly impossible.<sup>(69)</sup>

Federal and provincial programs, which focus on an individual or specific aspect of an issue, have been criticized as operating within a silo mentality. The result is a plethora of similar programs, different tiers of service delivery and a complex array of funding services.

Unsurprisingly there is enormous stress on Aboriginal organizations trying to access government funds to meet the needs of Aboriginal youth. Applications for program funding can be extremely time-consuming. The fragmented nature of government programs and funding requires Aboriginal agencies to spend a good deal of their time and energy filling

---

(68) PCO, *Urban Aboriginal Strategy: An Analysis*, p. 15.

(69) *Proceedings*, 23 April 2002, Gerald Morin, President, Metis National Council.

out a multiplicity of grant applications chasing after program dollars for various government programs. The result is that those agencies that can prepare the best grant application, rather than the one most in need, is often favoured.

From a client perspective, the confused programming landscape can lead to frustration and act as a barrier to individuals attempting to navigate these services, or when they do, lead to the receipt of disjointed and uncoordinated services. We are particularly concerned that because of this “complex maze” of programming, youth find it difficult to access services because they have no clear idea of what is available to them. One witness observed:

A more structured, operational and functional system might help increase awareness among youth with whom they should interact or seek support from.<sup>(70)</sup>

From a governmental perspective, the lack of coordination can often result in expensive and unnecessary duplication of programs. An environmental scan to determine what programs exist, where there is duplication across departments and organizations, where there are significant gaps in programming, as well as how best to maximize resources is urgently required.

The Committee recommends accordingly:

#### **Recommended Action**

- The federal government must conduct a thorough review of programs available to Aboriginal youth, identifying gaps and duplication in programming.
- The federal government establish and appropriately fund a national data base to act as a “clearing house” to collect, share, monitor and disseminate information on successful youth programs, initiatives, best practices and youth role models.
- Governments, service providers, community organizations and youth should have access to the “clearing house.”
- Based on the information collected, annual reports should be prepared to assist governments and service providers develop and support more effectively Aboriginal youth programming in urban areas.

#### **1.6 Aboriginal Service Delivery**

We were told repeatedly that Aboriginal organizations are best able to provide services to urban Aboriginal people. For cultural reasons, many Aboriginal youth feel more comfortable accessing services from Aboriginal agencies and staff. Several witnesses testified to feeling uncomfortable using mainstream services. They feel the non-Aboriginal staff are often

---

(70) Nova Lawson, *Submission*, p. 24.

culturally unaware or disrespectful of Aboriginal cultures and practices, do not fully grasp their needs, and are negatively stereotyped. According to one witness:

We will be raising a common theme that you have heard before. These services – education, human resources and health – are best delivered in an Aboriginal environment in the urban Aboriginal community. The Native Canadian Centre of Toronto and other such friendship centres and Aboriginal agencies throughout the country have very high success rates in the matters because we understand Aboriginal youth.<sup>(71)</sup>

Not surprisingly, Aboriginal youth prefer to access services delivered by Aboriginal agencies and staffed by Aboriginal people who are from the community, have similar backgrounds and a better appreciation of their needs. In some instances, Aboriginal youth prefer that their peers, particularly with regard to certain aspects of sexual health, recreation, and street life, deliver programs.

### **1.7 Culturally Appropriate Programming and Status Blind Service Delivery**

Witnesses appearing before the Committee were adamant that services delivered to Aboriginal people be culturally appropriate. This Committee agrees: based on the evidence heard, we feel strongly that Aboriginal youth will be best served by culturally appropriate programs, provided by culturally appropriate organizations. The availability of such programs is especially important in urban areas, where youth, are most apt to feel cut off from their families, traditions and culture.

No consensus emerged, however, with regard to whether services in urban area should be status-blind, that is targeted to all Aboriginal groups regardless of status, or whether services should be directed toward particular groups (i.e., Métis, First Nations or Inuit specific). In its consideration of this issue, the *1996 Royal Commission on Aboriginal Peoples* recognized that many Aboriginal people were opposed to status-blind delivery, but ultimately concluded that it was the most efficient use of scarce resources because it avoids duplication of services.

*This Committee feels strongly that Aboriginal youth will be best served by culturally appropriate programs, provided by culturally appropriate organizations.*

A recent survey conducted by the Canada West Foundation [November 2002], in which over 110 Aboriginal participants involved in urban Aboriginal policy-making and programming were interviewed, found that, among those interviewed, status-blind service delivery was recognized as achieving the best results. In his appearance before this Committee, the author of that study suggested that:

---

(71) *Proceedings*, 5 February 2003, Mr. Robert Adams, Executive Director, Native Canadian Centre of Toronto.

Exclusive identity-based funding policies and programming can mean unnecessary and expensive duplication. Working with one identity-specific group at a time can lead to many complications and negative outcomes. Therefore, respect for the diversity seen in urban Aboriginal communities should take the form of policies and programming that have, when appropriate, specific cultural components for different Aboriginal nations. At the same time, however, programming should be status blind – respectful of cultural traditions among Aboriginal people while being available to all urban Aboriginal people. In addition, governments should encourage and reward cooperation by working with Aboriginal organizations that are willing to work with one another on urban issues.<sup>(72)</sup>

The Committee is of the opinion that given the diverse nature of the urban Aboriginal population and to avoid further splintering of programs, status-blind service delivery for the majority of programs is the most the efficient model of delivering services to Aboriginal people in urban areas. We do, however, feel that certain programs, particularly those supporting cultural maintenance – such as language initiatives, support for cultural institutions and Aboriginal cultures in urban areas – should be promoted and targeted to specific groups. Given the particular challenges Aboriginal people face in maintaining their culture and identity in urban environments, governments should support initiatives to promote Aboriginal cultures in urban areas.

## 1.8 Suggestions for Mainstream Service Providers

A number of cultural barriers may discourage Aboriginal youth from using mainstream services. The historical legacy of discrimination and the accompanying feelings of distrust, shame and perceptions of prejudice by non-Aboriginal service providers, make many Aboriginal youth reluctant to access mainstream services. Not surprisingly, in such circumstances, Aboriginal youth will seek out Aboriginal organizations staffed by Aboriginal people, whom they feel have a better understanding of their needs.

The Committee is concerned, however, that, in some instances, the needs of Aboriginal youth may go unmet if Aboriginal service providers do not have the resources to deal with the caseload and certain services are simply not available through them. This is especially problematic in urban areas where culturally appropriate settings may not always be readily accessible.

Non-Aboriginal organizations can provide services to Aboriginal people when done in an appropriate fashion with Aboriginal workers. The Committee believes that it is important for non-Aboriginal staff of mainstream agencies servicing a significant Aboriginal client base to undertake cross-cultural education. In this way, non-Aboriginal staff are better able to develop an understanding of Aboriginal culture and history and therefore more likely to be empathetic when dealing with Aboriginal youth.

---

(72) *Proceedings*, 17 June 2003, Mr. Calvin Hanselmann.

There is a need to encourage educators, employers, and support workers about the needs and differing issues impacting Aboriginal youth. Initiatives need to be established to help these populations “get to know each other” and to learn about what is expected and/or anticipated of youth, and vice versa.<sup>(73)</sup>

There is an increasing recognition by non-Aboriginal service providers that when mainstream agencies are staffed by Aboriginal people, Aboriginal youth are more likely to access those services. It may, however, not always be possible or feasible for mainstream agencies to employ Aboriginal staff. In such cases, we believe an alternative approach is for such agencies to nominate an Aboriginal Liaison Officer to assist Aboriginal clients as well as undertake community outreach work aimed at building trust among youth for the service. Every effort should be made to ensure that the individual acting as the Aboriginal Liaison Officer is Aboriginal. Where this is not possible, appropriate cultural training should be provided to individuals.

The committee was struck by the success and uniqueness of an analogous initiative undertaken by the Winnipeg Chamber of Commerce. Under its Aboriginal Employment Initiative (AEI), the Director of the AEI, in this case a young dynamic First Nations woman acts as a liaison between the business community and Aboriginal community. By encouraging communication between these two groups, the initiative hopes to build capacity within the Aboriginal community, meet the needs of labour, and foster better relationships. Remarkably, it is the only initiative of its kind in the country.

---

(73) Nova Lawson, *Submission*, p. 12.

## BEST PRACTICE

### Winnipeg Chamber of Commerce: Aboriginal Employment Initiative

*Mission Statement: To develop and implement strategic partnerships among the Manitoba business and Aboriginal communities to facilitate and promote employment of Aboriginal peoples in the province.*

*Initiated in March 2000 to promote new employment and economic opportunities for Aboriginal peoples, The Winnipeg Chamber of Commerce, Business Council of Manitoba (BCM), Manitoba Education and Training, and Aboriginal Human Resource Development Council of Canada (AHRDCC) have developed a strategic partnership in the Winnipeg Chamber of Commerce Aboriginal Employment Initiative (AEI).*

*A first in Canada, this two-year pilot project was custom designed to assist Manitoba businesses to understand the benefits and business case of Aboriginal human resource strategies to increase employment and enhance retention of Aboriginal peoples in the workplace.*

*Under the stewardship of the Director, Aboriginal Employment Initiative, the project aims to:*

- *develop partnerships between the business and Aboriginal communities leading to new employment and economic opportunities;*
- *explore, access and support innovative employment and retention strategies;*
- *promote information and resource initiatives that advance the Understanding of Aboriginal human resource development issues; and*
- *identify, evaluate and promote career development information and training initiatives for Aboriginal peoples.*

*Creating linkages between Manitoba's business and the Aboriginal communities was the starting point of the project. Employers seeking to further develop and expand their Aboriginal workforce were facilitated with Aboriginal organizations providing services in preparing the Aboriginal peoples for employment opportunities.*

The Committee believes strongly in the benefits of mainstream organizations building bridges between Aboriginal and non-Aboriginal communities. The importance of encouraging personal and long-term relationships with Aboriginal people as an effective means in breaking down some of the barriers that currently exist should not be underestimated.

While we cannot make recommendations outside of our jurisdiction, we offer the following observation:

### **Committee Observation for Mainstream Service Providers**

- *Non-Aboriginal organizations delivering federal services to a significant Aboriginal client base or which provide Aboriginal specific services, should strive to employ appropriately trained Aboriginal staff and provide non-Aboriginal staff with cross-cultural training.*
- *Alternatively, where appropriate, non-Aboriginal organizations should attempt to ensure they have on staff at least one Aboriginal Liaison Officer to help foster confidence in, and awareness of, mainstream services.*

### **1.9 Conclusion: Key Principles for Effective Service Delivery**

The preceding section of the report was based on suggestions witnesses made to us for enhancing the delivery of programs and services for urban Aboriginal youth and their communities. Synthesizing that evidence, we were able to extrapolate a number of key principles for improving service delivery in urban Aboriginal communities upon which the Committee bases the following recommendation:

#### **Recommended Action**

**The federal government should ensure the following principles are applied to programs that they fund for the delivery of services to urban Aboriginal youth:**

- Involve to the greatest extent possible urban Aboriginal youth or their appropriate representative organizations in the identification of needs, priority setting, program design and service delivery.
- To the greatest extent possible, programs be developed locally with a high degree of Aboriginal youth involvement and ownership.
- Funding be guaranteed with sufficient time as to allow the program to achieve its objectives.
- There be flexible funding arrangements to minimize the administrative burden on participating Aboriginal organizations.
- To the greatest extent possible, and where appropriate, funding be provided directly to urban Aboriginal service providers in order to lessen administrative costs;
- Resources should be dedicated to Aboriginal youth capacity and leadership building.

- Explore the potential for pooling program funding with any complementary federal programs, other levels of government or appropriate organizations.
- Include evaluation processes that incorporate community feedback.
- Identify the extent to which programs overlap or duplicate services provided by other levels of government and action proposed to address this, if required.
- Where programs are delivered by mainstream agencies with a significant Aboriginal client base, strive to employ appropriately trained Aboriginal staff and provide non-Aboriginal staff with cross-cultural training.
- Provide sustained funding for pilot projects that have demonstrated success and integrate these initiatives into departmental practice.

#### SERVICE DELIVERY REFORM: THE IMPORTANCE OF PARTNERSHIPS

If the gap in life opportunities between Aboriginal and non-Aboriginal urban residents is to be closed, federal, provincial and municipal governments must commit themselves to an approach based on partnerships and shared responsibilities with Aboriginal communities; program flexibility; and coordination between government agencies with a focus on local communities and outcomes. As one witness observed:

First, and most important, federal and provincial governments must be in urban Aboriginal policy together. The two levels of government need to set aside their historical posturing about not being responsible so that they may formally accept their shared responsibility for urban Aboriginal policy. Once that responsibility is accepted, institutionalizing intergovernmental coordination and cooperation will be much easier to do and will be much more effective. In short, the federal and provincial governments need to cooperate on policy-making and programming, coordinate their efforts through common institutions and share the costs.<sup>(74)</sup>

The Committee feels strongly that governments in each jurisdiction must work together to develop formalized joint policy mechanisms aimed at breaking down the silos that have resulted in the fragmentation of services to Aboriginal. One witness commented that:

Being horizontally challenged is a huge problem for governments. Getting departments to break out of what is referred to as “stovepipes” and work together is a significant challenge for both the federal and provincial governments. There is a limited degree of

---

(74) *Proceedings*, 17 June 2003, Mr. Calvin Hanselmann.

flexibility in some of these programs. Particularly at the local level, when people identify an issue that can be improved upon, if it does not fit within the four corners of a program, there is nothing they can do. We must find a way to be more cooperative across departments.<sup>(75)</sup>

The recent past has seen a number of promising initiatives that have sought to improve horizontal and vertical linkages within and between governments. Some noteworthy examples include:

- **The Urban Aboriginal Strategy:** In 1998, the federal government launched its Urban Aboriginal Strategy in response to the pressing socio-economic needs of urban Aboriginal people. The goal is to develop specific collaborative arrangements and agreements between the federal government, other governments, and local Aboriginal groups in order to better coordinate programs and services. Relying on *existing* federal programs and services, the UAS also seeks to improve coordination within the federal government. While the UAS was intended to be national in scope, it has only been implemented, to date, in the four western provinces and Ontario. In 2003, the UAS was renewed for a two-year period, with \$17 million allocated to pilot projects to explore new ways to better meet the needs of Aboriginal people living in urban areas.
- **Winnipeg Core Initiative:** The Winnipeg Core Area Initiative is a tripartite agreement by the provincial, federal and municipal governments to revitalize Winnipeg's inner city and improve economic opportunities for inner-city residents. Among other things, the Core Area Initiative provides industrial development support, housing incentives, and funding for training, employment and strategic capital projects for neighbourhood and community development. Aboriginal people constitute a significant portion – sometimes a majority – of the populations of these neighbourhoods and have benefited greatly from the impact of such programs. The levels of government have worked closely with the community – including a meaningful urban Aboriginal voice – on implementing programs that match local priorities.
- **The Edmonton Urban Aboriginal Affairs Committee:** The Edmonton Urban Aboriginal Affairs Committee (EUAAC) is one example of how municipal Aboriginal affairs committees could provide an effective mechanism for representing urban Aboriginal concerns. The overall function of the Edmonton Aboriginal Urban Affairs Committee is to act as a catalyst to promote the awareness and development of all Aboriginal people in the City of Edmonton. The EUAAC works with all levels of government, groups, and agencies that are addressing issues and concerns of Aboriginal people living in the City of Edmonton. The Committee works to promote urban Aboriginal citizens, agencies, organizations, businesses, and Aboriginal civic involvement and participation. It also advocates on behalf of urban Aboriginal people, and liaises with the Mayor and City Councillors through meetings, reports, and other projects and events throughout the year.

---

(75) *Proceedings*, 27 November 2001, Mr. Fred Caron, Assistant Deputy Minister, Aboriginal Affairs Secretariat, Privy Council Office.

- **National Aboriginal Youth Strategy:** Federal/provincial/territorial and Aboriginal representatives participated in developing the *National Aboriginal Youth Strategy* (NAYS). The NAYS is intended to provide a framework to assist government institutions and Aboriginal organizations in the development of policy, design and delivery of programs and services for, or accessed by, Aboriginal youth.
- **Calgary Urban Aboriginal Initiative (CUAI):** The Calgary Urban Aboriginal Initiative is a partnership involving federal, municipal, and provincial governments, Aboriginal organizations and service providers to address the lack of involvement by the urban Aboriginal community in policy and program planning development. The CUAI attempts to work within existing organizations to minimize duplication of efforts. Central to the success of this initiative is the willingness of governments to partner with one another and with Aboriginal organizations, and to recognize that the community must be meaningfully engaged.

Other notable initiatives include:

- Canada and Manitoba worked cooperatively to establish the Single Window Initiative in Winnipeg and in Saskatchewan ASK-Sask, a virtual single window kiosk was developed to provide information on Aboriginal services and programs. These initiatives are aimed at improving access to services;
- Saskatchewan's 2001 *A Framework for Cooperation Policy Statement* establishes a positive environment for provincial and federal cooperation; and
- the 1999 Memorandum of Understanding signed between Canada and Manitoba to cooperate on urban Aboriginal issues.

What these measures show is that while federal and provincial governments continue to adhere to their jurisdictional positions, there is increasing recognition that solutions to urban Aboriginal issues will involve collaborative efforts among all levels of governments as well as the engagement of Aboriginal community representatives.

However, such initiatives, regardless of how promising they are, risk becoming ad hoc responses unless specific responsibility for policy leadership and action in this area is assumed. Given Canada's historic relationship to Aboriginal peoples, the Committee believes that the federal government should take a leadership role in representing urban Aboriginal populations and coordinating intergovernmental initiatives.

Accordingly, we recommend that:

### **Recommended Action**

By virtue of its fundamental, constitutional and fiduciary relationship with Canada's Aboriginal Peoples:

- The federal government should take a leadership role in coordinating multi-lateral program and policy initiatives for urban Aboriginal people.
- The federal government, through the Urban Aboriginal Strategy, should act to facilitate the development of formal intergovernmental mechanisms to address the broad policy concerns of urban Aboriginal people in Canada and break down existing silos in program development and service delivery.
- Intergovernmental mechanisms must include and engage appropriate urban Aboriginal organizations.

### **BUILDING ON SUCCESS: THE URBAN MULTIPURPOSE URBAN ABORIGINAL YOUTH INITIATIVE**

Aboriginal organizations and youth spoke very highly of the federal government's Urban Multipurpose Aboriginal Youth Centres (UMAYC) Initiative. Across the country, we were told the UMAYC Initiative has provided youth with much needed resources to design and develop community-based initiatives that respond to their local needs. Here are but a few examples of the praise we heard across the country for this initiative:

We recommend that the Urban Multipurpose Aboriginal Youth Centres, UMAYC, initiative be renewed for an additional five years to build upon its success to date.<sup>(76)</sup>

UMAYC resources were used to compliment and build on existing programs and initiatives while still adhering to UMAYC specific program guidelines.<sup>(77)</sup>

I want to talk about urban multi-purpose Aboriginal centre money, and how important it is to organizations like mine. They are up for renewal this year so I would like the Senate to push that. Continue with the UMAYC dollars – Urban Multi-purpose Aboriginal Youth Centre money. I would really encourage the Senate to push that

---

(76) *Proceedings*, 30 April 2002, Ms Jaime Koebel, President, Aboriginal Youth Council, National Association of Friendship Centres.

(77) *Proceedings*, 23 April 2002, Mr. Gerald Morin, President, Métis National Council.

money through. It is the saviour to Aboriginal youth. It is something that helps us guarantee that all Aboriginal youth will join in these programs without having to be asked to leave because they do not belong to a certain Aboriginal group.<sup>(78)</sup>

The best-practices policies and programs in Montreal are the Urban MultiPurpose Aboriginal Youth Centre, which is based in the Friendship Centre, and the Montreal Aboriginal Youth Council.<sup>(79)</sup>

The UMAYC program was a blessing in disguise for more than just our project ... That has given our people a lot more opportunity to get that extra service, extra help that they need in the community. I applaud Canadian Heritage for getting this project going. I do not know if Sheila Copps really knew what she did when she got this project going, but it has helped out the Aboriginal community a lot. I applaud her for it.<sup>(80)</sup>

Our community relations and recruitment program has two unique programs that we are really proud of; both are funded by Canadian Heritage and UMAYC dollars.<sup>(81)</sup>

Urban Multipurpose Aboriginal Youth Centres, which is a wonderful example of pulling together the six best practice items I mentioned into a flexible format that is available in urban areas.<sup>(82)</sup>

The UMAYC Initiative incorporates several key principles and best practices for effective service delivery discussed above. Notably, it is designed to be culturally appropriate; locally delivered and designed; flexible and responsive to local priorities; and developed in close collaboration with youth.

The UMAYC initiative was a five-year (1998-2003) \$100 million federal commitment to improve the economic, social and personal prospects of urban Aboriginal youth by supporting the establishment of a network of urban multipurpose youth centres. Funding for this initiative was recently renewed for an additional two years.

Witnesses registered two crucial reservations about the program. First, that it was of limited duration .We know, however, that Aboriginal youth require sustained, rather than cyclic, efforts to address the many challenges they face. The second complaint was that UMAYC funding was often slow in coming. The delays in obtaining approved funding, we were

---

(78) *Proceedings*, 12 February 2003, John Potskin, Director, Urban Society for Aboriginal Youth.

(79) *Proceedings*, 26 March 2003, Mr. Eric Ravenelle, Secretary, Board of Directors, Native Friendship Centre of Montreal.

(80) *Proceedings*, 21 March 2003, Mr. Lyle Donald, Coordinator, Métis Cultural Dance Society.

(81) *Proceedings*, 21 March 2003, Mr. Lewis Cardinal, Director of Native Student Services, University of Alberta.

(82) *Proceedings*, 1 May 2002, Ms. Gail Valaskasis, Director of Research, Aboriginal Healing Foundation.

told, created a number of hardships for service providers. For instance, agencies were often faced with having to incur large bank fees in order to continue offering a program or service to its clients until such time as financing arrived. Apart from the human costs, it is not in the public's interest to have public monies wasted on bank service charges.

Despite these reservations, the UMAYC Initiative has met with great success in creating positive programming for Aboriginal youth living in cities. Therefore, the Committee strongly believes that the federal government continue to support this initiative and build upon its success.

We recommend accordingly that:

#### **Recommended Action**

**By virtue of the success of the Urban Aboriginal Multipurpose Aboriginal Youth Centre (UMAYC) Initiative and its importance to urban Aboriginal youth, the federal government, through the Minister of Canadian Heritage, should:**

- Continue its support for the UMAYC Initiative by committing sustained, long-term funding for the initiative.
- Funding allocations for the UMAYC Initiative should be increased so that urban Aboriginal communities and youth are better able to build upon its successes.

## PART V: THE NEEDS OF YOUTH

---

*Our Aboriginal youth want what all other young persons in Canada want – hope.*

*Ms. Jamie Gallant,  
Youth and Labour Market Intern, Congress of Aboriginal People*

Of all issues affecting urban Aboriginal people, some of the most pressing and urgent are the needs of Aboriginal youth. We are struck by the absolute necessity of addressing their needs – particularly those estranged from their cultural heritage and the broader community in which they reside. In evidence to the Committee, Aboriginal youth have been variously described as:

- a generation experiencing a sense of hopelessness for the future because of the barriers and discrimination they face;<sup>(83)</sup>
- vulnerable to poverty, cultural and social alienation;<sup>(84)</sup> and
- live in a world characterized by poverty, violence and racism.<sup>(85)</sup>

It is therefore depressingly unsurprising that, despite the probability that suicide rates are under-recorded, the Aboriginal youth suicide rate in Canada is estimated to be five to six times higher than that of non-Aboriginal youth.<sup>(86)</sup>

### A MULTITUDE OF PRESSURE POINTS

In a compilation of evidence to the Committee, Members identified the following problems facing Aboriginal youth, particularly in urban areas:

- loss of identity, language and culture (which engenders feelings of isolation and alienation in an urban setting, makes gang involvement more attractive);
- low levels of education, poor school attendance, high unemployment levels with poor job prospects;

---

(83) *Proceedings*, 16 April, Dwight Dorey, National Chief, Congress of Aboriginal Peoples.

(84) *Proceedings*, 11 June 2002, Matthew Coon Come, National Chief, Assembly of First Nations.

(85) *Proceedings*, 18 February 2003, Mr. Randy Jackson, Aboriginal Persons Living HIV/AIDS Coordination Programs, Canadian Aboriginal AIDS Network.

(86) Canada, *Acting on What We Know: Preventing Youth Suicide in First Nations*, Report of the Advisory Group on Suicide Prevention.

- lack of parental involvement and support in their daily lives (dysfunctional families, absentee parents);
- being young single parents with poor parenting skills;
- substance abuse (alcohol, marijuana, narcotics, petrol, glue);
- physical and emotional abuse (inter-generational effects of residential school system, sexual abuse, family violence);
- difficulties obtaining accommodation (cannot afford adequate housing, come to urban areas without a place to stay, using emergency shelters);
- difficulties accessing services (which can range from not having enough money for transportation to not being aware of programs and services available);
- poverty (affecting health, contributing to poor lifestyles and higher rates of criminal activity); and
- racism and discrimination (affects self-esteem and confidence, fosters hostility toward broader society, feelings of marginalization and alienation).

Having identified some of the more salient issues affecting youth, the question is how to foster a more constructive dynamic for urban Aboriginal youth and mitigate their social exclusion? Members of the Committee have observed that there is no single answer. Rather, the solution is provided by a weave of supports, comprising education, recreation, urban transition services, labour market readiness, sound parenting skills, as well as strong community, cultural and family supports. Without these necessary supports, young Aboriginal people and their families can find it difficult to overcome the challenges they face and achieve a quality of life comparable to other Canadians. This section discusses some possible measures to create opportunities for youth and alleviate some of the pressures they face.

## THE NEEDS OF YOUTH

### 1.1 Urban Aboriginal Youth Centres

Urban Aboriginal youth centres are a key component to providing that vital weave of support for Aboriginal youth. Time and again, Aboriginal youth emphasized to the Committee the need for facilities where they could come together in a comfortable and welcoming environment. They talked of a safe place, free from alcohol and drugs, where they could be with peers, develop their interests, learn from elders, or simply hang out. This is particularly important in urban centres. There was consensus among witnesses that youth centres in cities were needed to assist youth making the transition from reserves and rural communities to urban life.

When we look at the demographics and population trends, we know that urban communities need to have urban centres for youth ... Aboriginal youth need a place to go and belong and to be able to access a home away from home in urban centres. That is what our young people want in our community.<sup>(87)</sup>

It is anticipated that urban Aboriginal youth centres would help counteract the cultural and social dislocation many young people experience, either as new arrivals to the city or as long-term residents. By establishing places where youth can connect with their cultural traditions, their peers and elders, as well as explore opportunities for growth a city can provide, youth centres act as a much-needed positive alternative to street life or gang involvement. One young man told us how the Keewatin Winnipeg Youth Centre offers a healthy alternative to otherwise risky behaviours:

Some of our youth have had a history with involvement in gangs and street life, drugs and alcohol abuse. The program has helped and made an impact for youth as a positive alternative to that kind of lifestyle.<sup>(88)</sup>

For many urban Aboriginal youth there is no readily accessible Aboriginal community to which they can turn to for support. As a result, many experience deep feelings of alienation. Such feelings are amplified in urban areas where the portrayal of mainstream culture is so dominant. One group spoke of the "hardships youth face in cities because they are isolated from their people and culture."<sup>(89)</sup> Similarly, another group spoke of the challenges for young urban people struggling to maintain or come to terms with their identity in environments which "are indifferent and often hostile to Aboriginal cultures."<sup>(90)</sup> Youth centres can offer a focal point for Aboriginal youth coming to, or living in, urban areas.

Overwhelmingly, youth indicated that they required positive spaces where they could go and not be treated as somehow defective, as problems to be fixed. Whereas the vast majority of programming is geared to the social pathology of being urban and Aboriginal, we were told by youth that they wanted a supportive place to go where they could tap into their interests, develop their talents and nurture their leadership abilities: a place where they were more than just the sum of their problems:

When I first moved down here, there was no place where I could go and just hang out and feel good about myself without walking into some sort of centre that would probably label me as some kid with no place to go and in need of a hot drink and a meal. And I think that is just sad. We should have resources, programs that are accessible to us that will allow us to just hang out, to connect with

---

(87) *Proceedings*, 1 April 2003, Anne Lesage, Thunder Bay Indian Friendship Centre.

(88) *Proceedings*, 17 March 2003, Winnipeg Youth Round Table, Mr. Jon Henderson, Youth Project Coordinator, Keewatin Winnipeg Youth Initiative.

(89) *Proceedings*, 12 February 2003, Mr. John Potskin.

(90) PCC, *Urban Aboriginal Strategy: An Analysis*, p. 1.

other young native people. There is no place I can really do that if I do not have a label as some person with troubles.<sup>(91)</sup>

In Winnipeg, the Committee had an opportunity to visit a youth-operated facility in the north end of the city: the Keewatin Winnipeg Youth Initiative (KWYI). Members of the Committee were warmly welcomed by the youth coordinators and participants, and were able to see and hear, first hand, the difference this facility makes to the lives of its young people. One witness told us how the KWYI helped him make positive changes to his previous lifestyle:

I was grateful for coming across the people that I met here ... because at the age of 22 I decided to make a transition in my lifestyle. I was an active and recognized member of the streets here in the North End ... I was grateful for the assistance I received and taking that opportunity to display to myself and to my family what I really can be.<sup>(92)</sup>

Another young man talked about how he found support and a sense of belonging among his peers:

When I came to Winnipeg I ran into some problems, as in gangs and things ... I needed a way out and it wasn't too easy. That's when I came here. I was able to sit down with them (the youth coordinators) and they seen exactly what I could do. Chris and John told me they knew what kind of guy I was and knew what I could do, and they just needed to help me find it ... and now it's a lot easier when I have problems here in the city. I could turn to anyone of these people and they would back me up one hundred percent.<sup>(93)</sup>

We are convinced that the sense of belonging the youth felt at the centre, the pride they took in it, as well as in each other's success, was because it belonged to them – to all of them. The centre is truly a safe haven for these young people; a refuge from an often harsh and alien environment. It is difficult to imagine the sense of community that exists at the centre could be achieved in a mainstream institution. That sense of belonging comes from being surrounded by people who have had similar experiences, share a common history, and are fighting the same struggles as oneself. Together these youth help each other build the confidence necessary to be successful in the broader community. One young woman told us how being a part of the KWYI helped her build confidence and self-esteem:

I had to quit school when I was 17 because I had to start paying rent. So the program helped me get back into high school ... I plan to graduate and got to the University of Manitoba and pursue my long-

---

(91) *Proceedings*, 18 March 2003, Vancouver Roundtable, Ms. Ginger Gosnell.

(92) *Proceedings*, 17 March 2003, Winnipeg Youth Round Table, Mr. Ron Chartrand.

(93) *Proceedings*, 17 March 2003, Winnipeg Round Table, youth participant.

term goal of being a social worker. Now I am confident I can do that.<sup>(94)</sup>

And, finally, that:

The Keewatin Youth Initiative is probably the best program I have seen implemented, because not only does it focus on the recreational aspect, it delivers on all four aspects of personal growth. For me that is a successful youth centre. And that is what we are encouraging in our communities to pursue as well as for their own communities, taking the holistic approach. It is more than just recreation, you have to instil values and create a sense of identity at the same time.<sup>(95)</sup>

## BEST PRACTICE

### **The Keewatin Winnipeg Youth Initiative**

*The Keewatin Winnipeg Youth Initiative is a youth-driven, community-based initiative. Its facility is located in a northern neighbourhood in Winnipeg, providing easy access for a community youth resource centre.*

*Established in the summer of 2001, KWYI provides a safe and positive environment for youth and has helped build a safer and healthier community.*

*The KWYI has two on-site youth coordinators, and there are currently 32 youth participating in the second phase of the project.*

*The KWYI project objectives are to provide the skills, resources, and opportunities for youth to become employable or further their education; provide understanding and awareness in the areas of recreation, health and culture; provide volunteer and work placement opportunities; provide training and workshops in areas affecting youth; assist youth in building a career path.*

*The KWYI is open to Aboriginal youth aged 15-19, who have been unemployed and out of school for a period of at least 3 months.*

---

(94) *Proceedings*, 17 March 2003, Winnipeg Youth Round Table, Ms. Tracey Bradburn.

(95) *Proceedings*, 17 March 2003, Kathleen McKay, AMC Youth Council, Assembly of Manitoba Chiefs.

It is anticipated that urban Aboriginal youth centres will provide holistic programming – a continuum of care needed to improve the lives of urban Aboriginal youth. In fulfilling the social, educational, spiritual, recreational, and artistic needs of urban Aboriginal youth, such facilities would move beyond the current “crisis intervention model” to one that supports and develops the aspirations of Aboriginal youth. According to one young woman:

The provision through youth centres of basic health services and mental health services is important. Aboriginal youth want and need somewhere to hang out and to spend time so that they are deterred from engaging in destructive behaviour. Centres of that kind would be important. There are some excellent centres now. It would be a challenge to try to fill those gaps, to assess the successful ones and ensure that they are distributed in different communities.<sup>(96)</sup>

In Vancouver, the Urban Native Youth Association (UNYA) is establishing such a centre for their youth population. The centre, which is to be completed in the next two to four years, would include a proposed gymnasium, theatre, café, carving studio, youth and pre-teen drop-in centres, an alternate school, pre-employment services, a computer lab, and second-stage housing facilities.<sup>(97)</sup> In describing the need for such centres to help Aboriginal youth overcome the pressures of urban life, the UNYA told the Committee:

There is a solution to this problem in that we can offer young folks a place that they call their own. They need a place that they can control and govern...We need a place where the kids can have fun again. We do not have children that are having fun anymore. We are always too busy trying to fix them. We are always trying to fix them and heal them, but we do not play with them. We need to do more of that. It is critical that the children have fun.<sup>(98)</sup>

The location of youth centres should also be carefully considered. According to witnesses, Aboriginal youth preferred accessing programs and services in their own neighbourhoods rather than having to travel downtown. One young woman summed up her hesitancy in accessing youth services offered by the friendship centre located in Vancouver’s notorious downtown east side in this way:

I did not go to the east side because I was warned by my family that the east side was a pretty bad place, but that is the central location of where are services are. So I pretty much avoided that area.<sup>(99)</sup>

Witnesses to the Committee unanimously recommended the establishment of Aboriginal youth centres: a fact that has registered strongly with us. We have been impressed

---

(96) *Proceedings*, 4 June 2002, Ms. Jelena Golic, Youth Intervenor, Native Women's Association of Canada.

(97) Urban Native Youth Association, *Submission*.

(98) *Proceedings*, 19 March 2003, Jerry Adams, Urban Native Youth Association.

(99) *Proceedings*, 18 March 2003, Vancouver Youth Round Table, Ms. Amy Parent.

by what we have seen and heard of their potential. Acknowledging the need to ease some of the pressures and challenges Aboriginal youth face in the city, the *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples* also underscored the importance of establishing youth centres.

Accordingly, the Committee makes the following recommendation:

### **Recommended Action**

**The federal government, in collaboration with its provincial counterparts and appropriate urban Aboriginal youth representatives and agencies, should provide capital funding for the establishment of Urban Aboriginal Youth Centres in urban communities where there is a significant Aboriginal youth population. Centres should be located in areas where they can be readily accessed by youth.**

Where appropriate, urban Aboriginal youth centres might be established in existing facilities such as friendship centres, community centres or schools. However, we stress that witnesses have recommended that, where numbers warrant, separate youth centres be established.

### **1.2 Urban Transition Programs**

There are a variety of reasons for which Aboriginal youth move to the city. Common among them is a desire to access enhanced education and employment opportunities. Whatever the reasons for moving to a city, many Aboriginal youth experience a profound sense of cultural dislocation and powerlessness upon arrival. Despite a desire to carve out a better future for themselves in the city, many are simply unprepared to take up the challenges of urban living. Consistently, we heard evidence that:

Many youth lack basic living/social skills, awareness of how to deal with major social issues, and how to seek out opportunities to truly feel a genuine part of the broader society.<sup>(100)</sup>

Thus, without the necessary skills, the transition to a successful urban life is especially problematic. In the absence of sufficient personal resources and community supports, many young Aboriginal people risk turning to other avenues to find a sense of belonging. Aboriginal youth gangs often become a substitute for that sense of community, connectedness and identity that is missing for many Aboriginal youth.

Discrimination is also a harsh reality many Aboriginal youth must contend with when moving to a city, and is perhaps one of the most difficult aspects of urban life. Racism can, and often does, exert a tremendous hardship on these young lives. According to witnesses:

---

(100) Nova Lawson, *Submission*, p. 3.

- Nothing is more devastating to a young person, no matter what their ancestry, than racism.<sup>(101)</sup>
- Racism, discrimination and a general lack of awareness of Aboriginal history continue to impact youth in all settings within an urban environment.<sup>(102)</sup>
- The effects of discrimination are internalized and manifest themselves in feelings of isolation, leading to low self-esteem which may never go away.<sup>(103)</sup>

This Committee believes that discrimination, whether real or perceived, subtle or institutionalized, has reduced the appropriateness of mainstream programs for Aboriginal youth and limited their willingness to access services.

We have heard from a broad range of Aboriginal organizations, community leaders and youth themselves that positive supports and advocacy services are required to assist youth successfully adjust and adapt to urban living. We were troubled by the fact that youth are often entirely unaware of what programs and services are available to them, where to access services, or with whom to speak to get information on what supports are available.

There is a need to ensure that youth are provided with a higher quality of service in regard to urban transition. Despite its necessity, governments have paid scant attention to this type of programming. In its inventory of programs and services available to urban Aboriginal people, the Canada West Foundation found that:

Although the transition from rural and reserve areas to a major city can be much like immigrating to Canada from another country, we determined that that Government of Canada does not fund transition programs for Aboriginal peoples to the extent that it funds transition programs for recent immigrants to Canada. Urban Aboriginal transition programming receives less than 5 cents for every dollar spent on immigrant settlement and transition.<sup>(104)</sup>  
[Emphasis Added]

As a result, much needed programming required for a successful transition to urban centres, or to improve quality of life in the city, are not available or in very short supply.

---

(101) *Proceedings*, 17 March 2003, Elaine Cowan, President, Anokiwin Group.

(102) Nova Lawson, *Submission*.

(103) Manitoba Indian Education, *Submission*, p. 6.

(104) *Proceedings*, 17 June 2003, Mr. Calvin Hanselmann.

### **Best Practice** **Urban Transition Programming**

*Manitoba Indian Education Association Inc. (MIEA) is a non-profit student services organization. As part of its mandate, the MIEA provides Aboriginal youth who have come to the city to study with liaison and advocacy services needed to adapt to their new environment.*

Moreover, we find that linking urban transition programming between rural and urban centres has not been adequately explored. According to witnesses, *the skills, training and experience which youth take with them when they migrate, to a very great degree, determine the success which will be encountered on arrival.* Despite the stated importance of the pre-migration phase to successful adaptation to urban life, it would appear that little or no pre-migration counselling is taking place. Moreover, from a demographic perspective, we know there is high degree of circulation between reserve communities and urban areas. According to one witness:

It is difficult to distinguish between urban issues and issues impacting reserves. As an example, when Aboriginal street gangs form in Winnipeg, they do their recruiting on the reserve, in jails and so on. Housing problems on a reserve might cause people to move into the cities. Therefore, there is a huge relation between the two issues. We must take a holistic approach to the problem because there is a definite connection.<sup>(105)</sup>

Thus, establishing a broader network between urban organizations and reserve and rural communities to ensure that youth are better served in their transition to urban settings should be considered.

Based on the evidence before us, the Committee feels strongly that urban youth transition services should be established, in major urban centres in Canada, to ensure that those youth migrating to cities are met with positive supports and are directed to appropriate organizations that can assist them with their transitional issues. Some key services might include:

- housing supports and referrals;
- employment and training services;
- English literacy skills;

---

(105) *Proceedings*, 27 November 2001, Mr. Fred Caron.

- counselling services, including pre-migration counselling;
- advocacy and liaison;
- education and career planning; and
- information on available programs and services.

These services, in turn, should be linked to communities of origin through effective partnerships. In this critical transition period for youth, we believe transition programming will help to minimize feelings of isolation that comes from being away from one's community; assist youth integrate positively into the wider community; and prevent youth from turning to others to gain a sense of belonging, such as youth gangs, or other groups which may have a negative influence on them.

Accordingly, the Committee recommends that:

#### **Recommended Action**

**The federal government, in collaboration with appropriate Aboriginal organizations, should establish community-based, culturally appropriate urban Aboriginal youth transition programs. Efforts should be made to link Aboriginal youth transition services to reserve and rural communities.**

### **1.3 Sport, Art and Recreation**

*One of the things that kept me on the straight and narrow was being involved in sport and recreation. I think that if I did not have that outlet I would not be sitting here today ...*

*Mr. Rob Campre,  
Director, Edmonton Urban Aboriginal Affairs Committee*

The positive benefits of sport and art for youth are well-documented. The Committee believes that Aboriginal youth, like all youth, require recreational outlets and positive pathways for their energies. Sport, art and recreational activities provide young people with healthy alternatives to drinking and drug use. They are also effective at relieving boredom, which in itself, contributes to many of the negative behaviours youth engage in. Sport also provides structure to young people's lives. The discipline, teamwork, creativity and goal-setting involved has ancillary benefits that can spill over into other aspects of a young person's life. We accept, however, on the evidence, that there is severe lack of affordable recreation available to Aboriginal youth in urban areas. Sustained efforts to make sport and recreational facilities widely available must be made in order to lessen the continued vulnerability of growing numbers of Aboriginal youth to social and physical dysfunction.

The relationship between the availability of recreational activities and diversion from anti-social behaviour is difficult to dispute. The lack of anything constructive to do can result in life-long patterns of destructive behaviour. One witness who spoke at our hearings in Vancouver described for us the effect the absence of recreational activities had on youth in her community:

Our young kids, the little pre-teens and the teenagers would jump off the school bus, pick up a smoke, a hit of some kind of dope or hang on the streets and get into trouble. There was nothing reaching them and occupying them in a constructive, positive way.<sup>(106)</sup>

The lack of adequate recreation facilities creates pressures for youth to engage in more harmful behaviours, such as alcohol and substance abuse, as ways to escape the crushing boredom.

Our youth are bored. This may seem like a common issue, not just among Aboriginal youth, but youth in general. There is one difference however. Aboriginal youth do not have the same opportunities as their non-Aboriginal counterparts. They are faced with high rates of poverty, unemployment, homelessness, violence, health problems, abuse, family violence, sexual exploitation, and the list goes on. Add to this boredom and the results are disastrous – suicide, alcohol and drug abuse, incarceration, and the continued intergeneration cycle of violence.<sup>(107)</sup>

According to witnesses, sport is an effective and positive means to assist at-risk youth. While the sporting activity is the draw, many of the programs we learned about are developed in such a way as to provide related benefits to its young participants. Criteria for participation often include life skills training, leadership development, academic tutoring and requirements that young people attend school regularly. In this way, sport and recreation programming is designed to support a wide-range of healthy behaviours among youth while building their capacity in other areas.

There are many excellent examples of programs that use sport, art and recreation as a means to open up greater opportunities for youth. We were especially impressed with the work being done by the Manitoba Sport and Recreation Council Inc. in assisting inner-city Winnipeg youth participate in a sports camp through its Winnipeg Aboriginal Sport Achievement Centre program. Youth from inner-city schools are recruited by Aboriginal coordinators and given a unique opportunity to participate in a sports camp – an opportunity that would normally be out of reach for many. For about seven weeks throughout the summer, approximately 1,000 young people are provided daily meals and a chance to be exposed to, and participate in, a range of recreational activities, within a culturally sensitive environment.

---

(106) *Proceedings*, 19 March 2003, Gail Sparrow, Musqueam First Nation.

(107) New Brunswick Aboriginal Peoples Council, *Submission*.

The arts also provide youth with positive outlets. Theatre, music, story-telling, dance all provide youth with positive modes of expression. In their appearance before the Committee, Ms. Laura Milliken and Ms. Jennifer Podemski of Big Soul Productions told members that the arts, quite literally, saved their lives. That message was heard consistently from youth:

I am a Métis dancer; that is what kept me out of trouble. Even when I did get into addiction issues or trouble with the law, I always had my dancing to go to. It brought me to Ottawa a lot of times, and I think coming here has changed my life a lot. I think what we need are more recreational programs out there for youth, whether they be cultural or sports-related. They need something to be proud of themselves, and I think we need to encourage that.<sup>(108)</sup>

We heard of several programs that use the arts as a vehicle to foster self-esteem, social interaction and life-skill training. One such example is the Métis Cultural Dance Society that gives young Métis people the opportunity to learn Métis traditional dance, culture and fiddling.

#### BEST PRACTICE

*The "Awareness Through Art" is a holistic program, offered by the Native Canadian Centre of Toronto, which targets "youth-in-transition" and youth seeking to make positive changes in their lives.*

*The program uses theatre and other artistic mediums to open youth up through positive risk taking, reintegrate them into the Aboriginal community of Toronto, expose them to peer support and elders, and build self-esteem.*

*Through participation in the program, relationships are fostered and youth are provided – many for the first time – with a strong sense of community and their role in the community.*

Individuals are not the only beneficiaries of making recreational activities widely available. Sport, art and recreation can also be instrumental in bringing together entire communities. We have heard much about the devastating and inter-generational effects that residential schools have had, and continue to have, upon families. This deep legacy of colonialism, which includes sexual and physical abuse, has made it difficult to maintain health

---

(108) *Proceedings*, 11 February 2003, Mr. John Potskin.

and cohesion in Aboriginal families.<sup>(109)</sup> The result is that many Aboriginal homes and communities suffer a deep disconnection from one another. Parents are often absent and youth neglected.

In evidence to the Committee, we were told that sport and recreational activities have had a restorative effect upon their communities. The Night Hoops basketball program, for example, was designed in response to a need identified by the community to try to connect youth to the community. The results were impressive:

We have gone from zero participation to full participation. The gym that had been empty on Monday nights is now full with parents watching their kids play basketball. Parents, brothers, sisters, cousins, aunts and uncles all came to support the kids. Basketball has become an activity to look forward to ... When you go to the centre you see excitement, life, fun and participation. Kids that normally would be on the streets are participating in something productive, something that is good because they are developing both their minds and their bodies. They really benefit from their parents being there to watch them. Their parents are the key people in their lives.<sup>(110)</sup>

How was a youth basketball program able to accomplish so much? The answer is simple. The program was designed to be highly inclusive. Everyone involved – referees, scorekeepers, timekeepers, concession stand operators – came from the community. Ability to coach or knowledge of the game of basketball was secondary to participation. “There are certainly more highly skilled coaches out there, people with a great deal more knowledge” we were told “but the idea was to build capacity within their own community. Other adult leaders in the community became involved, and to me the most important role they played were cheerleaders.”<sup>(111)</sup> The Night Hoops basketball program, and others like it across the country, we believe are protective factor for youth. The sense of community, belonging and empowerment they can engender is critical to their well-being.

Encouraging Aboriginal youth participation in sport requires dedicated funding and support by government. Poverty is often a great barrier in encouraging Aboriginal youth from becoming involved in mainstream sports. Equipment, fees, and transportation costs are often too prohibitive, particularly for the more expensive sports such as hockey. Families simply do not have the financial resources to support their children participating in these programs.

It is often difficult to encourage a child to think about such a career when poverty is a big issue in his or her life. Some of these children do not even own a bathing suit. Our survey indicated at out of 1000 children surveyed only 10 per cent owned their own sporting equipment. Those figures are discouraging and can open your eyes to some of the pressing issues that these inner city kids are facing.<sup>(112)</sup>

---

(109) *Proceedings*, 30 April 2002, Ms. Gail Valaskakis.

(110) *Proceedings*, 19 March 2003, Ms. Gail Sparrow.

(111) *Proceedings*, 19 March 2003, Misty Thomas, Night Hoops Basketball Program.

(112) *Proceedings*, 17 March 2003, Daryl Bruce, Executive Director, Manitoba Sports and Recreational Council.

## BEST PRACTICE

### Night Hoops Basketball Program Musqueam, B.C.

*Night Hoops began as a pilot project in January of 1996. As the name implies, it is a late night basketball program for at-risk youth between the ages of 13 and 18. The program was initially considered in response to a large increase in the number of breaches of probation.*

*The program started out with 12 teams operating out of six facilities in East Vancouver. At its peak, there were over 40 teams playing at close to 30 facilities and involved over 500 Aboriginal teens each week. Approximately 3,000 teens have benefited from the program in the seven years that it operated.*

*All youth in the program are referred into the program by one of the following sources: probation officers, police officers, school officials or counsellors, youth workers, or any other social service professional.*

*Once involved in the program, the youth not only receive instruction in basketball, but also a number of educational workshops prior to games that focus on topics such as: job skills, health issues, and personal character development.*

*The idea behind the program was to make playing basketball with friends more fun than doing virtually anything else that is available late at night on Fridays and Saturdays.*

Repeatedly, witnesses told us of the difficulty they had in accessing funding in order to provide sport and arts programming and related supports for Aboriginal youth and children:

What remains surprising to me with regards to both of these initiatives is the difficulty in accessing funding to support them despite, literally teams of research that says that programs of this type are very good.<sup>(113)</sup>

---

(113) *Proceedings*, 19 March 2003, Ms. Misty Thomas.

Often art, music and theatre are the first things to be cut from our education systems or programs, I am here to tell you the impact it has on our community.<sup>(114)</sup>

The difficulty in obtaining adequate and sustained funding for this kind of programming is that other areas of high need, such as health, employment, housing and education, tend to receive priority. However, this kind of proactive programming is integral to capturing the talents, abilities, strengths and worth of Aboriginal youth. We are impressed by the testimony heard on this issue and are persuaded that such programs build capacity among youth, connect them in a fun and positive way to their community, and divert them from less attractive pursuits. We, therefore, feel strongly that governments need to make adequate funding available for Aboriginal youth sport, art and recreation programming in urban centres.

Accordingly, the Committee makes the following recommendation:

#### **Recommended Action**

The federal government, through the Minister of State for Fitness and Amateur Sport, should establish and fund an Urban Aboriginal Youth Sport and Recreation Initiative. The Initiative should promote sport and recreation programs that are:

- **Community-based, delivered and designed.**
- **Sustainable and long-term rather than of limited duration.**
- **Designed to build the capacity Aboriginal youth through instruction in recreation programming, leadership development and life skill training.**

The Committee recognizes the vital importance of cultural and arts programming for Aboriginal youth living in urban areas. Not only are these types of programs instrumental in building confidence and self-esteem, they help connect youth to their identity, talents and culture. For youth living in cities, the cultural connection and type of expression that comes from participating in art, dance, theatre, and story-telling is of inestimable value to them. Given the particular challenges that Aboriginal youth face in maintaining their culture and identity in urban environments, this Committee further recommends:

#### **Recommended Action**

- **The federal government, through the Minister of Canadian Heritage, should provide dedicated and sustained funding for arts programming targeted specifically to Aboriginal youth in urban areas.**

---

(114) *Proceedings*, 5 February 2003, Ryan McMahon, Youth Coordinator, Native Canadian Centre of Toronto.

Finally, we agree completely with the observation made by one witness that the “time has come that the doors should open because the future of our youth is at stake” and that “if we do not provide these programs for our youth today then they will not have a better tomorrow.”<sup>(115)</sup> Thus, we urge the federal government to act immediately in implementing these recommendations.

#### 1.4 Education: Addressing Drop-out Rates

*We do not talk in terms of excellence, achievement and success.  
When we tell our students to survive, they do.*

*Professor David Newhouse,  
Associate Professor and Chair of Native Studies, Trent University*

High rates of truancy and poor academic performance continue to compromise the future of many Aboriginal youth. The 2000 Auditor General’s report concluded that “at the current rate of progress, it will take over 20 years for them to reach parity in academic achievement with other Canadians.”<sup>(116)</sup> A report by a federal government taskforce on education declared that First Nations education was in crisis and that the “issue is particularly pressing given that the Aboriginal population is the youngest and fastest growing population in Canada.”<sup>(117)</sup>

Several well-researched studies have examined this issue in far greater depth than we can do justice here. Together, these studies advance a number of crucial reforms aimed at improving the educational outcomes of Aboriginal youth. Among the key proposals for reform witnesses presented us, are similar to those contained elsewhere. These include:

- the need to recruit and train more Aboriginal teachers and staff;
- the need to promote culturally-sensitive learning environments, including cross cultural sensitivity training for non-Aboriginal teachers and staff;
- the need for culturally-appropriate curriculum development;
- the need for increased parental involvement;
- raising academic standards to equitable levels;
- the development of urban Aboriginal schools; and
- secondary school supports and guidance for Aboriginal youth.

---

(115) *Proceedings*, 19 March 2003, Ms. Gail Sparrow.

(116) Canada, *Report of the Auditor General of Canada*, April 2000, p. 13.

(117) Canada, Final Report of the Minister’s National Working Group on Education, *Our Children: Keepers of the Sacred Knowledge*, December 2002.

Sadly, many of these proposed reforms have not been implemented. The result is that a staggering seven out of ten First Nations youth will drop out of school.<sup>(118)</sup> Those who remain in school tend to have lower levels of educational attainment. Although there has been some nominal improvement in high school graduation rates in recent years,<sup>(119)</sup> the vast majority of Aboriginal youth face poor educational prospects, and as a result, limited opportunities for the future:

Education is still a barrier for youth. Our young people are still not finding success in mainstream educational institutions ... We know that Aboriginal young people come into school systems in the urban communities who are sometimes two and three years behind in their academic abilities and are therefore already at a disadvantage when they reach our public and Catholic school systems.<sup>(120)</sup>

In evidence to the Committee, poor school attendance was identified as a serious problem among Aboriginal youth. According to several witnesses, it is especially problematic because of the correlation between truancy and anti-social or self-harming behaviours. When youth are not in school, we were told, they are often engaged in less constructive pursuits:

We need to look at youth drop out rates. Eight out ten Aboriginal youth drop out of high school. Only two out of ten make it through and get an education. But you need to look at the spin off. If they are not in school, they usually get involved in crime and with other things that lead to that – prostitution, early pregnancy, teen pregnancy. The stats are there to substantiate that we have an overrepresentation in those areas.<sup>(121)</sup>

There are many complex reasons why youth stop attending school. Some of these reasons include: racism; lack of parental involvement and guidance; resentment and embarrassment caused by feeling less successful scholastically than other students; instability caused by high rates of residential mobility; feelings of isolation caused by being in environments that are not culturally-sensitive; an inability to afford text books, sporting equipment, and excursion fees; an unstable home life; and, poverty.

Consistently, witnesses emphasized that the lack of parental involvement, guidance and support was partly responsible for the fact that Aboriginal youth continue to fare so poorly academically. Many studies on Aboriginal education have stressed the importance of parental and community involvement in the education system as key elements in student success.

---

(118) *Our Children: Keepers of the Sacred Knowledge*.

(119) 2001 Census figures, Statistics Canada. 39% had less than high school, compared with 45% in 1996.

(120) *Proceedings*, 1 April 2003, Ms. Anne Lesage.

(121) *Proceedings*, 21 March 2003, Rob Campre, Director, Edmonton Urban Aboriginal Affairs Committee.

The 1996 report of the Sub-Committee on Aboriginal Education<sup>(122)</sup> found that some of the barriers to parental involvement included the lingering impacts of the residential school system.

The damaging effects of residential schools on Aboriginal peoples, cultures, and languages are now widely recognized. One such effect is that there is a deep mistrust among some Aboriginal people of mainstream educational institutions. The importance of obtaining a good education becomes secondary to what may be perceived as a further assimilative assault on Aboriginal culture, language and traditions. This fundamental mistrust of the education system, according to one witness, is partly responsible for the low value placed on education:

A lack or absence of good parenting skills often means there is no value placed on education, for itself, and little encouragement for children to do their best. Parents either can't help with school assignments because, the parents, themselves have not completed high school and in many cases, primary school, or, they don't help because they do not appreciate the benefits that can be derived from education.<sup>(123)</sup>

Another witness observed that adequate parental involvement is a difficult and sensitive issue to address in some Aboriginal communities:

The Metis community is willing to accept that our parents must do more. Through the process of poverty and colonization that has taken place throughout the past decades, I notice in our students a lack of parental skills and everyday life skills that are needed to survive. Most troubling is that the responsibility that a child succeeds in school is not where it should be.<sup>(124)</sup>

And finally, we heard from witnesses of the need for measures to promote parental participation:

There is a need to encourage parents to remain engaged in their teenagers' high school years, as well as participate in the selection and decision making process of career planning.<sup>(125)</sup>

The scepticism Aboriginal parents feel about the education system is understandable. However, it underlines the importance of reconnecting Aboriginal families to the education system and ensuring that the education system is reflective of Aboriginal families. Learning environments, curricula, teachers and staff must be responsive to the needs of Aboriginal students and their families. **Reforms aimed at accommodating Aboriginal**

---

(122) House of Commons, Sub-committee on Aboriginal Education of the Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development, *Sharing the Knowledge*, Second Session of the Thirty-Fifth Parliament, June 1996.

(123) Taking Pulse, *Submission*.

(124) *Proceedings*, 4 February 2003, Murray Hamilton, Program Coordinator, Gabriel Dumont Institute.

(125) Nova Lawson, *Submission*.

culture in mainstream educational institutions and Aboriginal people in decision-making structures need to be implemented. We feel strongly that governments and school boards have an obligation to ensure that schools offer a culturally appropriate learning environment where children are stimulated and see their schooling and curricula as relevant.

Moreover, we believe a greater effort must be made to educate urban Aboriginal youth, their families and communities about the importance of education, the ways in which higher education will improve the quality of their life, and more importantly, how it can help youth achieve a sense of accomplishment, self-worth and esteem. In conjunction with education reforms aimed at developing culturally appropriate curricula and Aboriginal teacher recruitment, a national strategy is needed to promote the benefits of staying in school and to encourage families to take responsibility for supporting their children to attend school.

In this context, the Committee notes that there have been several successful initiatives to increase Aboriginal parental and community involvement in education decision-making. Among these, we were struck by the results being achieved at Alberta Learning Centre. Established by the Edmonton Catholic School Board, the Centre has developed a range of programs to support Aboriginal students and families as well as bring the Aboriginal perspective in the classroom by providing teacher development.<sup>(126)</sup> Several regional organizations have also emerged to promote quality education for Aboriginal learners. For example, the First Nations Education Steering Committee in British Columbia works, at the provincial level, to identify and advance First Nation education issues.

The establishment of alternative urban schools such as Ben Calf Robe School and Amiskwaciy Academy are examples of successful innovative measures that support quality education for Aboriginal students. Their academic program is based on the core provincial curriculum, but is enriched by offering option courses that reflect Aboriginal knowledge, traditions and values. Such schools are experiencing great success. In particular, their retention rates, compared to national averages, are striking. Variously, we were told:

- in 2002, Ben Calf Robe School had a retention rate of 93 per cent;<sup>(127)</sup>
- the retention rate at the Northern Alberta Institute of Technology (NAIT) increased from 50 percent four years ago to 70 percent of post-secondary students completing their programs, due in large part to the availability of Aboriginal student support services;<sup>(128)</sup> and
- due, in part, to the presence of Aboriginal liaison workers, retention rates at mainstream schools, such as St. Francis Xavier High School and St. Joseph's High School in Edmonton are 84 percent and 88 percent respectively.

---

(126) *Proceedings*, 21 March 2003, Pam Sparklingeyes, Cultural Coordinator, Alberta Learning Centre.

(127) *Proceedings*, 21 March 2003, Sean McGuiness, Principal, Ben Calf Robe School.

(128) *Proceedings*, 21 March 2003, Eva Stang, NAIT.

Essential to their success is an emphasis on inclusiveness and relationship building with students, parents and the community. Such efforts recognize that a students' broader social and economic environment within which education takes place has important effects on their educational outcomes.

Aboriginal students are particular vulnerable to leaving school during crucial academic transition periods. For instance, the transition from junior to senior high and from high school to post-secondary institutions is when, according to evidence presented, many Aboriginal students drop out. Witnesses told us that:

It is the transition from junior to high school when we lose a number of kids ... Grade 9 is the toughest year for our kids. We have more students in grade 9 missing school than probably anywhere else that get involved in criminal activity and other things that distract them from their education.<sup>(129)</sup>

Other witnesses targeted English literacy levels as a factor:

A lack of proficiency and comprehension with the English language contributes to individual senses of inadequacy due to a lack of command with the language. Even though English may be spoken in homes, education systems and among youth, this does not mean the command is at a level that will enable youth to excel in academic and similar institutions.<sup>(130)</sup>

And again:

We realize that if students are coming into high school with reading levels below grade 10 or grade 9, this is going to severely lessen the chance of being successful or getting through school.<sup>(131)</sup>

Evidence suggests that the transition is difficult, in part, due to lower educational and literacy levels and the frustration that Aboriginal youth experience in having to "catch up" with the other kids. This frustration is especially true of students who receive instruction on-reserve and come to urban area high schools only to find they are well-behind their counterparts in schooling. The result is that many youth feel inferior to their peers. Remedial help is therefore necessary if students are to be successful in completing their studies, including initiatives that promote English language literacy skills.

Transition supports, academic planning and counselling, Aboriginal liaison workers, availability of literacy programs, peer support and role models, were measures cited by witnesses as especially effective in helping Aboriginal students stay in school during these critical

---

(129) *Proceedings*, 21 March 2003, Mr. Sean McGuiness.

(130) Nova Lawson, *Submission*.

(131) *Proceedings*, 21 March 2003, Shirley McNeil, Assistant Principal, Amiskwacix Academy.

periods. Using many of these tools, the Alberta Learning Centre strives to keep children in school and is doing so successfully:

If you can take them and introduce them to that high school in a safe way by giving them a tour with Aboriginal staff and Aboriginal students that are having success in that high school already, it's all very practical. These are very easy to do, but it makes a difference. We had 100 percent success rate with the last transition program we did in September.<sup>(132)</sup>

There exists a mutual responsibility to support initiatives that are proving successful in encouraging and supporting the educational progress of Aboriginal youth. Accordingly, we strongly urge all levels of government and policy-makers to look carefully at models such as Amiskwaciy Academy, and support services such as those provided by the Alberta Learning Centre, and apply these best practices on a broader scale.

While we acknowledge these extraordinary achievements, they are, as the Minister's Working Group on Education concluded, "vastly outnumbered by the unresolved education issues that inhibit progress."<sup>(133)</sup> Thus, the Committee believes that more needs to be done at the federal, provincial and territorial level to reduce poor school attendance and recommends accordingly:

### **Recommended Action**

The federal government, in cooperation with provincial, territorial governments and Aboriginal organizations, develop a strategy to reduce the Aboriginal youth truancy rate in schools.

Such strategies should include those targeting:

- Aboriginal parents and highlighting to them the benefits of their children's regular and ongoing attendance at school.
- Elders, and other community leaders, in the planning and implementation of such strategies on behalf of Aboriginal youth.
- Specific measures to address high drop out rates during critical transition periods.
- Specific measures to promote Aboriginal culture and history in mainstream educational institutions.

---

(132) *Proceedings*, 21 March 2003, Ms. Pam Sparkling Eyes.

(133) *Our Children: Keepers of the Sacred Knowledge*, p. 8.

## **1.5 Health and Sexuality: Aboriginal Youth Teen Pregnancy**

According to witnesses, one of the biggest problems in Aboriginal homes and communities is the lack of qualitative sex education. We heard from several agencies and youth representatives that youth and pre-teens are desperately in need of this type of awareness. In its absence, high rates of Aboriginal teen pregnancy, with many babies being born with health problems and taken into the foster care system, is often the result.

Statistics from Health Canada indicate that teenage pregnancy among First Nations youth in British Columbia, Alberta, the Prairie and Atlantic provinces are up to four times higher than the national average. Incredibly, for young women under 15 years of age, the rate is estimated to be as much as 18 times higher than that of the general teenage population. In a special report on the sexual health of urban Aboriginal youth entitled *Tenuous Connections: Urban Aboriginal Youth Sexual Health and Pregnancy*, the Ontario Federation of Indian Friendship Centres (OFIFC) found that high rates of teenage pregnancy were also prevalent among urban Aboriginal youth.

High rates of teen pregnancy among young Aboriginal people raise a number of serious social and health-related concerns. As reported by the OFIFC:

Teen mothers are much more likely to develop complications which lead to medical problems, including death, iron deficiency anemia, pregnancy induced hypertension, and maternal toxemia. These factors are closely related tied in with the social situations of the mother. Females over the age of seventeen may be physically ready to have children but the common social disadvantages among pregnant teens of poor nutrition, quality and quantity of pre-natal care, inadequacy of preparation for childbirth, and low quality of post-natal care can result in serious medical problems.<sup>(134)</sup>

This Committee is also deeply troubled by the high levels of drug and alcohol use as a contributing factor in the sexual practices of youth and in the high incidences of teen pregnancy. The implication is that many Aboriginal youth are engaging in sexual relations when their ability to make the best choice for themselves is materially compromised. The result is that many young women will give birth to children tragically afflicted with Fetal Alcohol Syndrome (FAS) or Fetal Alcohol Effects (FAE).

The effects of FAS/FAE on a child's quality of life are devastating, leaving permanent damage such as severe developmental delays, behavioural problems, learning disabilities, and brain damage. Greater efforts must be undertaken to educate Aboriginal youth on the dangers of alcohol and drug consumption to themselves and their babies.

Existing research suggests that fetal alcohol syndrome is a health issue of great concern among the Aboriginal population. The federal government's current FAS/FAE

---

(134) OFIFC. Press Release.

Initiative is targeted solely on reserve.<sup>(135)</sup> As a result, urban Aboriginal service providers must compete with non-Aboriginal programs for funding to the general population.

Due to the great seriousness of this issue in Aboriginal communities, both on reserve and in urban areas, we recommend that:

#### **Recommended Action**

- The federal government, through the Minister of Health, must act to ensure that off-reserve and urban Aboriginal organizations benefit equally from the federal government's FAS/FAE Initiative.
- Federal funding allocated for the FAS/FAE Initiative must be increased rather than redirected from reserve communities in order to meet the needs of urban Aboriginal communities.

Also troubling is that Aboriginal youth report little or no use of contraception, of which pregnancy is but one of several unintended results. This puts youth at risk for a number of sexually-transmitted diseases, including HIV/AIDS. While the trend in the reported number of AIDS cases has shown a decline in the general population since 1994, the annual number of Aboriginal AIDS cases has risen dramatically. The age of diagnosis is lower in Aboriginal people than in the non-Aboriginal population. Notably, 26% of all documented AIDS cases among Aboriginal people occur under 30 years of age, and Aboriginal people are being infected as early as their teens.

Apart from these very serious health concerns, the alarming rate of Aboriginal teen pregnancy in urban areas perpetuates a cycle of poverty. Teen pregnancy is often accompanied by early school drop out rates, high rates of unemployment, low levels of education, and increased reliance on social assistance. While statistics on young Aboriginal mothers in urban areas are not extensive, we do know that they experience greater poverty because of their lone parent status, are far more likely to be unemployed, and have high residential mobility rates which suggests continued efforts to improve or adjust housing conditions.

These factors, combined, exert enormous pressures on young children and their mothers. For instance, we know that frequent residential moves can result in a profound instability in a child's development that can adversely affect their educational outcomes. Moreover, the OFIFC reports that:

---

(135) The federal government maintains that the provision of health care to status Indians is a matter of custom and policy rather than a treaty right. Universal hospital and medical insurance now provides a basis for the delivery of health services to Aboriginal people through the provincial health care systems. The Medical Services Branch of Health Canada provides public health services and non-insured health benefits for First Nations communities and Inuit.

Children of teen parents have been shown to have lower levels of cognitive and social development. They are more likely to be victims of abuse and neglect and are three times more likely to be incarcerated in their late teens and early twenties than are children of mothers who delay childbearing. Children of teen parents are more likely to have children when they become teens.<sup>(136)</sup>

The policy implication is that there exists a high level of socio-economic need for these young single mothers, particularly with respect to housing, parenting and child care support, transition from social assistance to employment, education assistance and targeted training initiatives. For Aboriginal youth generally, the promotion of healthy sexual practices is imperative. For some it can mean the difference between life and death.

### BEST PRACTICE

*The Ma Mawi Chi Iata Centre is a non-profit Aboriginal-controlled organization that works to provide culturally relevant preventative and support services to Aboriginal children and their families in Winnipeg.*

*As part of its work in creating healthy choices for youth the Centre runs a program called Positive Adolescent Sexuality Support.*

*The program has two facilitators that run seven workshops in the Manitoba Youth Centre. They also visit schools that will allow that kind of education where issues of birth control and sexuality are discussed.*

*They also run a program called "Baby Think It Over Dolls." A youth employment component to the program has been recently added. Two of our facilitators hired 15 youth in the community and trained them to deliver those seven workshops.*

We also need to better understand why Aboriginal youth are becoming pregnant and engaging in unhealthy sexual behaviour. In evidence to us, we heard that many Aboriginal youth who are sexually active at a young age report being sexually abused and having many sexual partners. Others suggest that young people become pregnant as a way to stem the loneliness:

When we look at the issue of teen pregnancy we know there are different reasons why young Aboriginal want to have families. When

---

(136) Ontario Federation of Indian Friendship Centres, *Tenuous Connections*.

they come into urban centres, it is to replace that sense of belonging that they need. They are looking to restore their own families. They need support; they need a sense of family and a sense of belonging.<sup>(137)</sup>

We appreciate that for some young parents they will find in their community, in themselves, and in each other the resources necessary to raise a healthy and happy child. We have heard witnesses tell us that teen pregnancy is a value-laden term and we take this into account. All children are indeed gifts from the Creator, to be cherished, and while some are unplanned, certainly we would not suggest they are unwanted. Nevertheless, we believe that unhealthy sexual behaviour and youth pregnancy must be examined and addressed.

Children as young as 11 years of age are engaging in sex. Young girls, yet barely able to care for themselves, are having babies. Their fathers may or may not stay to raise their offspring. Over half of all adolescents report not using condoms, or using them ineffectively. Aboriginal teen pregnancy rates are considerably higher than the national norm and put the health of the mother and child at risk, sexually-transmitted diseases and the number of AIDS related cases are distressingly high in the Aboriginal community, and urgent intervention is necessary.

According to several witnesses, when youth have children they often lack the necessary parenting skills. In his appearance before the committee, Mr. John Kim Bell stressed the importance of nurturing the parent's relationship with the child. He noted that the parenting skills is a key factor in the positive development for any child, but is seriously lacking in Aboriginal communities. "The parents" Mr. Kim Bell told us "do not seem to be able to support and nurture the children ... and it is a cycle that we must break." Another witness commented, that we need to:

Encourage more programs and services for young parents, such as counselling, parental classes, information on programs regarding proper diets for their children and themselves, and how to take care of themselves and their children. As Aboriginal people in residential schools, our parents did not know how to parent us. I think we have to go back and learn how to be parents.<sup>(138)</sup>

Accordingly, the Committee recommends that:

#### **Recommended Action**

**The federal government, through the Minister of Health, and in collaboration with appropriate Aboriginal organizations and youth representatives should:**

---

(137) *Proceedings*, 1 April 2003, Ms. Anne Lesage.

(138) *Proceedings*, 12 February 2003, Mr. John Potskin.

- Design and implement a public awareness campaign for Aboriginal youth and pre-teens to address youth sexual health, encourage healthy sexual practices, and the prevention of teen pregnancies.
- Support community-based education initiatives for youth and pre-teens on sex, sexuality, pregnancy and parenting.
- Dedicate sustained resources for community-based youth programs that promote parenting skills.

## 1.6 Exiting Gang Life: The Need for a Safe Place to Go

*The kids on the street are trying to find their identity, and they are doing it the wrong way.*

*Mr. Rob Papin,  
Edmonton Native Alliance, Founder*

The profound cultural, social and economic “dislocation” many Aboriginal youth experience in cities make them especially vulnerable to antisocial and criminal behaviour. Marginalized and powerless, many Aboriginal youth are left searching for a sense of belonging, community and identity. Gang affiliation and membership can provide Aboriginal youth with a feeling of empowerment, purpose and acceptance.

The sense of “family” and protection from a harsh environment that gangs provide, however misguided, is a powerful attraction to disenfranchised youth.

With the lack of social cohesion based on common family, community and shared values, many youth develop their own sense of self through the formation of gangs. Aboriginal youth are looking for someone to connect with and a gang of Aboriginal youth provides a safe place. Shared culture, racial experience and other forms of oppression lead them to find a family within the urban centre through the gang. A sense of exclusion based on race and income are common factors that lead to the sustenance of gang culture and activity.<sup>(139)</sup>

So much of what we see around us is a kind of dysfunctional Aboriginal world – the Aboriginal gangs, for example, are, in a sense, another way of belonging. They are a formation of community.<sup>(140)</sup>

---

(139) *Proceedings*, 4 June 2002, Ms. KukookaTerri Brown, President, Native Womens Association of Canada.

(140) *Proceedings*, 30 April 2002, Ms. Gail Valaskakis.

In a seminal study by Carol La Prairie, *Seen But Not Heard: Native People in the Inner City*, it was found that Aboriginal groups residing in the inner core of large cities are the most vulnerable to the commission of crime and to criminal justice processing. In troubled, inner-city neighbourhoods, gangs can act as a kind of protection:

Most young people with whom we work believe that becoming gang-related and in trouble with the law is a matter of survival in the 'hood.' If you are not a "rip" – and in Regina that is someone who is 13-15 years or older, and a "baby rip" is someone up to the age of 12 – and you are not wearing the gang's colours or adhering to the gang's negative direction, harassment and beatings are the result. I have been in meetings where baby rips and rips are scared. First, a principal called a meeting, and that really scared them – gathering at the principal's office. When word got out about the meeting, there was trouble.<sup>(141)</sup>

Gangs, then, not only provide a sense of belonging, but ironically, a sense of safety. In our discussions with some former gang members, we were told that gangs were often their last refuge: there for them when no one else was. Membership afforded them shelter, food, money and friendship.

It is difficult to estimate how many Aboriginal youth are affiliated with gangs, and whether that affiliation necessarily always involves criminal behaviour. Recent estimates suggest that in Winnipeg approximately 2000 Aboriginal youth are involved in gangs, the largest being the Manitoba Warriors and Indian Posse. In 2003, the Edmonton Aboriginal Youth Gang Task Force reported twelve Aboriginal gangs with more than 400 members are operating in Edmonton.

The issue of gang membership appears to be most acute in the Prairie Provinces. Western cities have the largest concentrations of Aboriginal people and youth, along with the greatest relative disparity in wealth compared to the non-Aboriginal society.<sup>(142)</sup> The stark social and economic stratification in these cities – that is the degree of disadvantage and disparity – contribute significantly to the presence of Aboriginal gangs. Not surprisingly, then, in eastern cities, where the relative disparity is less pronounced, the emergence of Aboriginal youth gangs has not been as problematic. This suggests that there is a need to explore policy implications for all governments and possible interventions for the most disadvantaged urban Aboriginal youth, particularly in high-risk cities.

The Edmonton taskforce on gangs reported that little support is available by way of intervention and preventative measures:

---

(141) *Proceedings*, 12 February 2003, Tom Warner, Executive Director, Regina Native Youth Community Services.

(142) Statistics Canada 2002 report, *Youth in Canada*, indicated that the largest concentrations of Aboriginal youth are found in the western provinces: 16% in Manitoba; 14% in Saskatchewan; 6% in Alberta; and 5% in British Columbia.

No agencies are providing services directly related to Aboriginal gangs in terms of any support, referrals, advocacy and programs. There is absolutely no evening support, employment or treatment available. The message we received very strongly and directly from gang members is that there is no way out, no where to hide to feel safe and protected. Therefore they have little choice but to continue in a negative lifestyle ... Members live in extremely disadvantageous conditions with little chance of improvement unless a concerted effort is made by all levels of government and community groups to assist in dealing with this very serious matter.<sup>(143)</sup>

Despite their necessity, community-based prevention, reintegration programs and safe houses are scarce.

### BEST PRACTICE

*The Circle of Life Thunderbird House has developed a number of programs as a result of recommendations from gang-involved youth. These programs are PAA PII WAK, a safe house for gang members wanting out through Aboriginal traditional methods; "Clean Start," a gang tattoo cover-up/removal project; and, an intervention program designed to address criminal thinking and behaviours.*

*Troy Rupert, Winnipeg Native Alliance*

Research also indicates that imprisonment of gang members is ineffective at best, and counter-productive at worst as much of the recruitment occurs in jails. Preventing gang membership in the first place is easier than removing people from the gang once they are in it.<sup>(144)</sup> Moreover, exiting gang life can be extremely dangerous: One witness told that us that his gang turned on him when he attempted to leave:

I was stabbed four times. I was wanting out of the gang. That was my own gang that stabbed me, because I wanted out.<sup>(145)</sup>

(143) Final Report, Edmonton Aboriginal Youth Gang Task Force, March 2003.

(144) As reported by the Solicitor General, youth also join gangs when they are in jail (where gang recruitment is active) for their own safety. When they are released some try to leave the gang, but this is hard to do.

(145) *Proceedings*, 20 March 2003, Edmonton Youth Round Table, Edmonton Winnipeg Native Alliance.

Another witness underscored the related need to provide safe places for youth to go to when exiting gang life:

When a kid wants to get out of a gang you have got to find him a safe place for awhile so that he can be protected and so that he can go through the proper procedure and get himself out of the gang, and you have to put him in a place where the gang is not going to go and get him.<sup>(146)</sup>

The Committee is deeply troubled, based on what we heard, that young Aboriginal people wishing to exit gang life may have no place to turn.

Accordingly, we recommend that:

### **Recommended Action**

**The federal government, in collaboration with provincial and municipal governments, and in consultation with Aboriginal organizations, support the establishment of Safe Houses to assist urban Aboriginal youth exit gang life. Initiatives should be targeted to “high-risk” cities.**

We wish to emphasize that the underlying factors contributing to the presence of gangs and criminal behaviour has much to do with the wide-ranging limitations in the lives of Aboriginal youth. Cultural isolation, racial segregation and the anomie of social structures and supports in many inner-city neighbourhoods must be addressed. Governments must adopt community-development models, providing for safe and secure housing and economic revitalization measures in urban neighbourhoods most at risk for social disintegration.

### **1.7 Substance and Alcohol Abuse: The Need for Aboriginal Youth Treatment Centres**

Drug and alcohol abuse is among the most pressing problems facing Aboriginal youth in urban areas. Studies estimate that Aboriginal youth are at two to six times higher risk for every alcohol-related problem than their non-Aboriginal counterparts in the Canadian population.

The widespread use of solvents and non-beverage alcohol among Aboriginal children and youth were highlighted by the tragic events at Davis Inlet. Statistics reveal that one in five Aboriginal youths has used solvents and one-third of users are under the age of 15. Aboriginal youth aged 15 or over were about 11 times more likely to have ever sniffed solvents or aerosols than the non-Aboriginal respondents and almost twenty-four times more likely than the rest of Canada.

Throughout our hearings, witnesses emphasized the need for measures to assist Aboriginal youth in urban areas deal with substance abuse issues:

---

(146) *Proceedings*, 20 March 2003, Edmonton Youth Round Table, Mr. Unternerei, Edmonton Gang Task Force.

If you are going to consider an action plan for change, you do have to address the problems of alcohol and drug abuse. It is a rapidly growing problem. The number of Metis youth who drink continues to increase, as does the number of those who use marijuana. It is a sad fact that they turn to these substances for a source of comfort that they do not find living in urban centres. The comfort that they seek is just not there for them, and there is no support mechanism in place.<sup>(147)</sup>

The federal government's National Native Alcohol and Drug Abuse Program (NNADAP) successfully supports First Nations and Inuit people and their communities in establishing and operating programs aimed at offsetting high levels of drug, alcohol and solvent abuse among target populations living on reserve.

### BEST PRACTICE

#### Regina Native Youth Treatment Centre

*Regina Native Youth Treatment Centre, established in 1982, provides long-term, 24-hour residential programming for Aboriginal youth in conflict between the ages of 11 years and 15 years. The average stay is approximately 12 to 14 months, with some youth staying for two or three years, depending on what their issues are and how long it takes for things to become positive.*

*The centre addresses all problem areas and provides a safe, nurturing environment for youth. Staff, a majority of whom are Aboriginal, develop treatment plans for each individual focusing on each aspect of a resident's aspirations and difficulties. There is spiritual and cultural input surrounding a strong educational and recreational component. It is run by an all-Aboriginal board with elders who have input in this respect.*

*Communication with all shareholders in a resident's well-being is ongoing in order to allow residents to progress. The network includes elders, all pertinent social services personnel, teachers, family members and Regina native youth's primary and secondary workers in the community at large. With much patience and repetition, supplemented by support and accountability, change occurs, even for the most needy.*

*Teaching tolerance – self and general, mutual respect – in a caring environment, coupled with understanding and the responsibility of making a positive choice, allows residents to envision a healthy tomorrow.*

(147) *Proceedings*, 23 April 2002, Ms. Jennifer Brown, Chair, Métis National Youth Advisory Council, Métis National Council.

The federal government's National Native Alcohol and Drug Abuse Program (NNADAP) is an example of a program now largely controlled by First Nations communities and organizations. The principal objective of the NNADAP is to support First Nations and Inuit people and their communities in establishing and operating programs aimed at arresting and off-setting high levels of alcohol, drug, and solvent abuse among their target populations living on-reserve.

Now in its fifteenth year, the NNADAP includes a network of 54 treatment centres that represent approximately 700 inpatient treatment beds. As well, there are more than 500 alcohol and other drug abuse community based prevention programs with approximately 650 workers now active in community based prevention activities. Fully 96% of the NNADAP resources are managed directly by First Nations through contribution and/or transfer agreements.

Culturally and age appropriate treatment centres targeted to Aboriginal youth with drug and alcohol, related problems are badly needed in urban areas.<sup>(148)</sup> The federal government's successful *National Native Alcohol and Drug Abuse Program* does not, however, extend to Aboriginal people living in urban centres, including the Métis and non-status Indians.

Accordingly, the Committee recommends:

#### **Recommended Action**

- The federal government should act to extend its National Native Alcohol and Drug Abuse Program to include all Aboriginal youth, irrespective of status, residing in urban areas.
- Funding should be allocated for the establishment of urban Aboriginal youth treatment centres where there is a significant Aboriginal population and be located in areas where they can be readily accessed by youth.
- Treatment centres and services for youth should be age and culturally appropriate.

#### **1.8 Employment and Training: Long-term Strategies Required**

Urban Aboriginal youth experience high levels of unemployment. According to witnesses, if job opportunities do not expand considerably, the large number of Aboriginal youth entering the labour force over the next decade may pose significant labour market absorption challenges, particularly in the west where Aboriginal youth face a higher risk of unemployment. As mentioned earlier, unemployment levels are particularly high in Regina, Winnipeg, Calgary, Saskatoon and Edmonton.

---

(148) *Proceedings*, 18 February 2003, Leona Quewezance, Health Promotion Coordinator, All Nations Hope Aboriginal AIDS Network.

Aboriginal youth are more likely than non-aboriginal youth to report unemployment with worse outcomes, especially in the Western areas. In off-reserve locations, the unemployment rate of Aboriginal youth is about 1.7 times higher. The actual numbers range from about 21 per cent in Calgary to about 42 per cent in Thunder Bay. As you can see, that number is quite high, even in Calgary. The normal unemployment rate in Calgary is around 3 or 4 per cent.<sup>(149)</sup>

And:

According to the Statistics Canada Census (1996), unemployment rates among Aboriginal males in Edmonton are 18.8% as compared to 8.9% of the non-Aboriginal population. Aboriginal females were unemployed at a rate of 20.6% while their non-Aboriginal counterparts were unemployed at a rate of 8.2%.<sup>(150)</sup>

Regional and gender variations suggest that Aboriginal youth employment initiatives will need to be flexible enough to respond to these differences.

Employment prospects of Aboriginal young people entering the labour market must be improved. The Aboriginal population is growing faster than any other segment of Canadian society and by 2006, it is anticipated there will be a working age population of 920,000.<sup>(151)</sup> The demographic projections for this group coupled with their socio-economic marginalization from Canadian mainstream society, present serious public policy concerns for governments. Like most other western nations, Canada's population is aging and this has implications for its labour force and economy. Aboriginal youth hold out great promise in being able to meet the demands of Canada's shrinking labour force.

Witnesses identified a number of barriers to employment for Aboriginal youth. These include:

- low levels of education;
- low or inappropriate skill levels;
- high levels of mobility and transience;
- poverty and family dysfunction;
- discrimination; and
- sparse job experience.

---

(149) *Proceedings*, 20 November 2001, Phil Jensen, Assistant Deputy Minister, Employment Programs Branch, Department of Human Resources Development Canada.

(150) Native Counselling Services of Alberta, *Submission*, p. 6.

(151) Taking Pulse, *Submission*.

Governments are starting to recognize the importance of addressing the structural inequities affecting Aboriginal youth employment opportunities. A growing unemployed underclass of Aboriginal youth can have serious social consequences for the cities in which they live.

The federal government has a number of employment programs specifically targeted to Aboriginal youth. Some key federal initiatives include:

- The *Youth Employment Strategy* (YES) is a federal initiative designed to assist youth in making successful transitions to the labour market (\$51 million).
- The *Youth Entrepreneurship Program* (YEP) is designed to support Aboriginal youth to become better entrepreneurs.
- The *Aboriginal Human Resources Development Strategy* (AHRDS) – a five-year \$1.6 billion investment (over \$300 million a year) designed to increase the employment opportunities for Aboriginal people. Under the AHRDS, Human Resources Development Canada enters into partnerships with Aboriginal organizations -or Aboriginal Human Resource Development Agreements (AHRDA's) – allowing them to design, deliver and implement employment and training programs. The AHRDS sets aside \$25 million dollars annually for youth and \$30 million is target to urban areas.

According to witnesses, however, the duration of these employment initiatives are too short to be effective. Thus, while youth may obtain some low level of skill training, fundamental barriers to employment continue to go unresolved:

The barriers to employment were identified by the youth themselves. They thought that the training programs are not long enough to receive the training that is required to achieve permanent employment. Their lack of experience limits their employment opportunities. Again, short-term training programs often do not result in employment opportunities. The high school dropout rates continue to be high, and the competition for training funds is high among urban Aboriginal youth.<sup>(152)</sup>

The Canadian economy is no longer based solely on commodities and manufacturing. Service and information sector jobs comprise a large part of the labour force. Even traditional entry level jobs such as receptionists, administrative assistants or bank tellers can require significant information and knowledge-management components in the tasks involved; traditional production line manufacturing now require workers to be flexible, adaptive and quick to retrain. All of these elements have to be considered when discussing training and skill sets required by Aboriginal youth to enter and sustain employment in Canada.

*To be effective, Aboriginal youth employment strategies will need to focus on strategic and long-term objectives.* The structural transformation occurring in most major Canadian cities from industrial to high-tech economies require that governments move beyond band-aid solutions toward meaningful, longer-term employment and training initiatives

---

(152) *Proceedings*, 19 February 2003, Nancy Martin, Executive Director, Mizwe Biik Aboriginal Employment and Training.

that can foster stable employment for youth in current labour markets. Training in high tech industries is crucial to bridge the current “digital divide” that separates Aboriginal youth from their counterparts; impeding them from competing in these growing sectors of the economy.

Facilitating and creating partnerships with the private sector are also crucial. Aboriginal youth are woefully underrepresented in Canada’s private sector workforce:

While Aboriginal people who are working are largely employed by band and tribal councils, Aboriginal organizations and the federal and provincial governments, there is evidence to suggest that a variety of barriers exist that handicap Aboriginals in their ability to acquire the skills that will make them serious competitors for secure and stable employment in all sectors of the economy.<sup>(153)</sup>

## BEST PRACTICE

### Private Sector Partnerships Manitoba Hydro: “The Camp Model”

*In order to create an awareness of engineering, technology, and trades career opportunities for youth, Manitoba Hydro implemented the first summer day camp program called Building a Circle, Exploring Engineering Technology and Trades. The focus is designed for female Aboriginal youth age 13 to 15 to gain meaningful exposure and participation in those fields. The need for future recruitment for Aboriginal women in historically non-traditional occupations requires initiatives, requires creative initiatives.*

*It is a four-year, four phase program that mirrors the Aboriginal medicine wheel. The same group of ten youth will return each year in developmental phases to foster their qualities of curiosity, problem solving, team-work, and creativity. Throughout the year relationships with youth and families through yearly gatherings and activities are encouraged.*

*The program is offered for free, so if any Aboriginal young person would choose to participate in the program, they can do so. It also promotes an awareness in the science and technology fields, as these occupations are not career choice that Aboriginal youth pursue and are at much greater risk for under representation. It develops and fosters a growing relationship with the camp participants along their education pursuits and career paths. Staff participation, role modelling, mentoring and advocacy all provide the necessary social and emotional support and encouragement. It educates and assists not only youth, but also their families in their development and identification of skill competencies and education requirements. It provides tutoring for math and science, and supports during the high school to university transition. The underlying hook that makes this program unique and successful is that it provides realistic employment opportunities during and upon completion of the program for our young Aboriginal girls. The summer program has been an ambitious undertaking and it is a long term investment with long term value and benefits for all stakeholders involved.*

In 2001, the report of the Working Group on Aboriginal Participation in the Economy to Federal-Provincial/Territorial Ministers Responsible for Aboriginal Affairs and National Aboriginal Leaders, *Strengthening Aboriginal Participation in the Economy*, found that engaging the private sector in the development of partnerships to promote Aboriginal participation in the economy was vital. Initiatives such as Winnipeg's *Partners for Careers* which works to connect qualified Aboriginal graduates with Manitoba's employers are meeting with measurable success. The initiative targets young graduates who experience twice the unemployment rate of non-aboriginal graduates. In its fourth year, the program has placed more than 2,500 young people who are graduates into employment.

Current labour markets, as mentioned, demand increased skill levels and education attainment. Long-term, strategic investments in youth employment are therefore critical. In the words of Manitoba's Deputy Minister for Aboriginal and Northern Affairs:

We need a comprehensive national strategy for Aboriginal education, training, and employment, that addresses the needs of the public sector as well as the private sector, that is the corporations who create the majority of jobs. We need to train our young people, and we need to train them to become full participants in the economy.<sup>(154)</sup>

Accordingly, the Committee recommends that:

#### **Recommended Action**

- Federal programs aimed at increasing labour market participation of Aboriginal youth be should be designed to provide long-term, strategic training in accredited programs for youth.
- Funding allocated to the youth and urban component of the Aboriginal Human Resources Development Strategy should be increased.
- The federal government, in collaboration with all principal stakeholders, facilitate forums and initiatives to encourage partnerships between urban Aboriginal youth and the private sector.

#### **CONCLUSION: THE WAY FORWARD**

The Committee appreciates that many of the difficulties experienced by urban Aboriginal youth arise from a number of complex underlying problems. The symptoms cannot be treated in isolation and must be tackled in a holistic way and integrated with programs that strengthen families. To be lasting, solutions need to be proactive and preventative, rather than only swinging into action once a problem or need becomes acute. And while we acknowledge

---

(154) *Proceedings*, 17 March 2003, Harvey Bostrum, Deputy Minister of Aboriginal and Northern Affairs, Government of Manitoba.

that many urban Aboriginal youth are managing the transition to successful and productive lives as adults, countless others are battling with complex disadvantages. We stress that young Aboriginal people, by all indicators, are a category most “at risk” and deserving of the government’s highest priority.

Accordingly, the Committee makes the following recommendation:

### **Recommended Action**

- The federal government, under its Urban Aboriginal Strategy, develop and fund specific initiatives for young Aboriginal people on the basis that they are one of the most “at risk” groups.
- These initiatives must be designed and developed in collaboration with urban Aboriginal youth.

On a final note, we believe Aboriginal youth may feel less of a sense of alienation when they are meaningfully involved in providing advice to governments on issues that are of most importance to them. Initiatives, which involve youth in this way, such as the *National Aboriginal Youth Strategy*, as well as youth advisory councils in government planning and decision-making processes, require our full support and encouragement. These measures provide youth with a forum to develop, coordinate and manage their own initiatives. They are also excellent training grounds for the next generation of community leaders.

We are reminded by the plea of one young woman that all Aboriginal youth want is hope. The way forward is best paved by empowering Aboriginal youth to influence the decisions that most affect their lives while giving them the opportunities to engage meaningfully in the wider community and participate in the benefits so many of us take for granted.

This Committee believes the recommended actions we propose form a basis upon which greater opportunities for urban Aboriginal youth will be realized. In order to attain these benefits, however, the sustained commitment of all governments and their respective departments is essential. We note, furthermore, that the implementation of the recommended actions contained in this report involves a number of federal government departments. Members of this Committee wish to follow the progress of the respective departments in the implementation of these recommendations, and we recommend accordingly, that:

### **Recommended Action**

**The agencies and departments of the federal government involved in coordinating and implementing the recommended actions contained in this report prepare an annual review of their actions and progress in this regard and table it before this Committee.**

## PART VI: FUTURE DIRECTIONS

---

Aboriginal youth living in urban areas face major disadvantages in comparison with other Canadian youth when measured against nearly every social and economic indicator. We recognize the magnitude of the task to enable Aboriginal youth to participate as equals in the future of this country and become leaders in their own communities. However large, it is a challenge that we can ill-afford not to meet.

The Committee could not address the full range of urban Aboriginal needs in this one report. However, two critical issues stand out. They are: urban Aboriginal housing needs and unresolved issues surrounding Bill C-31 registrants. We underline the importance of these issues for urban Aboriginal communities and urge the federal government to deal with them as a matter of priority.

That said, we are encouraged by the emergence of a common awareness in government circles of the need and, increasingly, the mechanisms that need to be put in place, to successfully redress these disadvantages. We congratulate the governments that have shown leadership and initiative in addressing the needs of young urban Aboriginal. The Committee notes an increasing willingness among governments to adopt community-based initiatives and rather than imposing solutions or relying on a “one size fits all” approach. We have noted that there is now a greater emphasis on working with Aboriginal organizations in an attempt to provide coordinated support in a holistic way to communities and youth. However, there is much more to be done before services are truly flexible enough to respond in an integrated way to the needs of urban Aboriginal people.

The Committee believes that there is no reason cooperative approaches between governments, in close collaboration with Aboriginal communities, cannot overcome the structural impediments to Aboriginal advancement. We note with concern, however, that the current policy and program landscape is disjointed. In order for governments to clearly identify the needs of Aboriginal people and youth, there must be a clear sense of what programming exists and where there are gaps. Accordingly, the Committee has recommended that a scan of programs be undertaken and a national “clearing house” be established.

The Committee has also found that facilitating partnerships between the private sector, governments and Aboriginal organization is necessary to open up vital job opportunities for urban Aboriginal youth. Without meaningful employment, it is difficult to see how we can break the cycle of poverty, dependence and frustration so many youth experience. We urge governments to take a longer-term approach to employment initiatives so that youth can obtain the qualifications appropriate in meeting the demands of today’s labour market.

The Committee was impressed by the work of local Aboriginal organizations and the innovative initiatives they have implemented to help their youth succeed. Many of the potential solutions governments seek to address the challenges in urban Aboriginal communities rest with these dedicated professionals. We must support Aboriginal organizations and agencies,

friendship centres and other community organizations in their efforts to provide services for urban Aboriginal youth. We are particularly grateful to them for sharing with us their knowledge, experience and wisdom. It is our sincere hope that this report reflects their concerns, their challenges as well as their suggestions for moving the agenda forward.

We were especially struck by the quiet determination of the youth we heard from to deal with the issues confronting them. These youth have shown remarkable resilience in overcoming personal and systemic challenges. We have much to learn from their courage and strength. This Committee is confident in their abilities, talents and vision. As policy-makers, it is incumbent upon us to provide them with the opportunities, and encouragement to put their talents into practice. We – all of us – have much to gain in so doing. This report is for them.



# APPENDIX I - FEDERAL PROGRAMS FOR URBAN ABORIGINAL PEOPLE

---

TITLE (DEPT./AGENCY)	DESCRIPTION	DELIVERY MODE	ESTIMATED FUNDING ALLOCATION FOR 2000-2001 (IN \$000S)
Residential Rehabilitation Assistance Program (CMHC)	Assists low-income homeowners, who cannot afford adequate or suitable housing, by providing financial assistance to bring their properties up to minimum health and safety levels. It also provides assistance to landlords of affordable housing and owners of rooming houses to pay for repairs to meet minimum health and safety levels. Part of this program is designed to help make housing more accessible to disabled persons.	Funding provided to provincial governments, targeted funding goals for Aboriginal projects.	2,870
Urban Native Non-Profit Housing Program (CMHC)	Benefits Aboriginal households in need of low-cost, adequate and suitable rental housing (assistance goes to Aboriginal-non-profit housing corps. for operation of subsidized rental housing projects; units are owned and operated by urban Aboriginal non-profit housing corps.), i.e., in 1997-1998, 7,700 CMHC units and 3,000 units by provinces/territories for CMHC.	Funding provided to urban Aboriginal housing providers. (Note: this program was discontinued in 1996, however, there are still some ongoing commitments).	N/A
Post-Secondary Education Program (DIAND)	In 1997, the Program provided \$1,343,000 to off-reserve Status Indians.	Band Councils determine who receives post-secondary assistance.	1,343
Aboriginal Head Start (HC)	Off-reserve, this is an ongoing program targeted at Aboriginal children (0 to 6 years old) in urban and northern centres.	Funding provided to community-based Aboriginal organizations.	19,045
Non Insured Health Benefits (HC)	Provides health benefits to Status Indians and recognized Inuit regardless of residency.	Funding provided directly to eligible recipients.	130,000 (estimated funding delivered in urban centres)
Community Action Program for Children (HC)	To establish and deliver services that address the development needs of at-risk children between the ages of 0-6 years.	Funding provided to locally-based organizations.	10,529
Canada Prenatal Nutritional Program (HC)	A comprehensive program designed to provide food supplementation, nutrition counselling, and support education to pregnant women that are most likely to have unhealthy babies.	Funding provided to locally-based organizations.	2,639
AIDS/HIV Prevention and Community Action Program (HC)	Under the HIV/AIDS strategy, some funding has been targeted to support community projects for Aboriginal specific urban and other non-reserve based initiatives.	Funding provided to locally-based organizations.	1,350

TITLE (DEPT./AGENCY)	DESCRIPTION	DELIVERY MODE	ESTIMATED FUNDING ALLOCATION FOR 2000-2001 (IN \$000S)
Aboriginal Human Resource Development Strategy (IIRD)	Employability initiatives for urban Aboriginal community.	Funding provided to Aboriginal Resource Development Agreement holders.	30,000
Procurement Strategy for Aboriginal Business (PW and GS)	Commitment of PW and GS to procure established targets of its purchases from Aboriginal businesses, including those in urban areas.	N/A.	N/A
Aboriginal Corrections Policy Projects (Sol. Gen.)	<p>In 1998-1999, funding supported the following projects:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li data-bbox="304 508 725 556">1) Maison Waseskum an Aboriginal half-way house in Montreal;</li> <li data-bbox="304 567 725 667">2) Native Counselling Services of Alberta to develop corrections-based scripts and training for delivery of their alternative dispute resolution program in Edmonton;</li> <li data-bbox="304 678 725 794">3) Regina Aboriginal Human Services Co-op for community Development leading to a uniformly accepted restorative and integrated approach to released offenders in Regina.</li> </ol>	Funding provided to locally-based organizations.	N/A
Aboriginal Policing (Sol. Gen.)	Funds for partnerships with police, Aboriginal communities and municipal and provincial governments to develop innovative policing strategies in urban centres.		100
[Transfer of correctional services to Aboriginal offenders, through s. 81(3) of the Corrections and Conditional Release Act (CCRA)] (Sol. Gen.)	<p>The Solicitor General established an agreement with the Native Counselling Services of Alberta to utilise the Stan Daniels Healing Centre, in Edmonton, for the transfer of correctional services to Aboriginal offenders, through Section 81(3) of the Corrections and Conditional Release Act (CCRA).</p> <p>Several more Aboriginal half-way houses are administered in various urban communities across Canada, such as the Spirit of the People Centre in Toronto, and the Circle of Eagles Lodge in Vancouver. These centres address the needs of released federal and provincial offenders.</p> <p>In addition to this, a project was funded with Manitoba Métis Federation, Winnipeg Chapter, for the reintegration of Métis into Winnipeg.</p>	Funding provided to locally-based organizations.	100

TITLE (DEPT./AGENCY)	DESCRIPTION	DELIVERY MODE	ESTIMATED FUNDING ALLOCATION FOR 2000-2001 (IN \$000S)
Urban Multipurpose Aboriginal Youth Centres Initiative (CHI)	Provides 100% funding to strengthen the capacity of Aboriginal people to address issues of relevance to urban Aboriginal youth and provide these youth with an opportunity to direct and manage initiatives designed to address problems associated with urban living.	Funding provided to locally-based organizations.	22,500
Aboriginal Languages Initiative (CH)	To revitalize and maintain Aboriginal languages by increasing the number of speakers and expanding the domains in which Aboriginal languages are spoken both in on and off-reserve communities.		5,720
Aboriginal Friendship Centres Program (CH)	To improve quality of life for Aboriginal people residing in or travelling through urban communities. The program was transferred to the NAFC to administer and manage in March 1996 for 5 years. Out of 114 friendship centres, approximately 99 are funded.	Funding provided to the National Association of Friendship Centres.	14,594
Aboriginal Representative Organization Program (CH)	Provides core funding to three national Aboriginal organizations representing Inuit, non-status Indians Métis people and their 24 regional/territorial affiliate organizations. The program serves urban and off-reserve populations.	Funding provided to National Aboriginal political organizations.	6,287
Aboriginal Womens' Program (CH)	Provides core funding to national Aboriginal womens' organizations representing Métis, First Nations and Inuit women. Program delivery is decentralized to CH regional offices. The program serves urban and off-reserve populations.	Funding provided to National Aboriginal political organizations.	2,245
Aboriginal Justice Strategy (DOJ)	The AJS helps build the foundation of justice system administrated by Aboriginal people. The provincial/territorial government and the federal government, in partnership with aboriginal communities, share the costs of setting up Aboriginal justice programs. The funding is available for diversion programs, justice of the peace courts, and programs that allow for greater community participation in sentencing, mediation and arbitration in civil disputes.	Funding provided to locally-based organizations.	1,528

TITLE (DEPT./AGENCY)	DESCRIPTION	DELIVERY MODE	ESTIMATED FUNDING ALLOCATION FOR 2000-2001 (IN \$000S)
Crime Prevention – Investment (DOI)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Justice Working – A Coordinated Criminal Justice System Response to Domestic Violence in Calgary</li> <li>- Vancouver's Downtown Eastside Revitalization Program: Building a Future Together</li> <li>- Capital Region Action Team on Sexually Exploited Youth (Victoria)</li> <li>- Criminal Victimization of Aboriginal People (Research project – B.C.)</li> <li>- Gwich'in Youth: 6-12 Years – A Culture Based Crime Prevention Project (N.W.T.)</li> <li>- Children Who Witness Violence: Services for Children Under 12 and their Mothers. Outcome and Effectiveness (Ottawa-Carleton)</li> <li>- Women and Children at Risk (Ottawa-Carleton) - Young Offenders and the Law and Order Agenda: Envisioning Alternatives (Man.)</li> <li>- Inhalant and Non-Beverage Alcohol Conference (Man.)</li> <li>- Outreach Support Worker Project (Winnipeg)</li> <li>- Youthquake: Community Organizing Workshops (Man.)</li> <li>- Circles of Healing (video) (Labrador)</li> <li>- Youth and Community Safety Project (N.W.T.)</li> <li>- Vocational Trades Centre (Yellowknife)</li> <li>- Helping Families – Helping Children Part 2 Video (Yellowknife)</li> <li>- Crime Prevention Initiatives (Yellowknife)</li> <li>- First Nations Youth Camp (Ont.)</li> <li>- Lutte contre les agressions sexuelles en milieu autochtone (Que.)</li> <li>- Restorative Justice: Righting the Wrong (Saskatoon and Regina)</li> <li>- 12 Nations Crime Prevention Plan (Saskatchewan)</li> <li>- Child Abuse Prevention: A Means to Prevent Youth Crime in the Yukon Territory (Yukon)</li> </ul>	Funding provided to locally-based organizations.	1,536

TITLE (DEPT./AGENCY)	DESCRIPTION	DELIVERY MODE	ESTIMATED FUNDING ALLOCATION FOR 2000-2001 (IN \$000S)
Aboriginal Homelessness (IRDC/NSH/PCO)	To direct additional funding within existing federal programs, through the Urban Aboriginal Strategy, to better target the needs of Aboriginal people who are homeless by examining a range of supports that address absolute homelessness and the root causes of homelessness.	Funding provided to locally-based organizations.	18,000
<b>Total</b>			<b>270,386</b>



## APPENDIX II - LIST OF WITNESSES

---

### 1<sup>st</sup> Session, 37<sup>th</sup> Parliament

DATE	WITNESSES
20 November 2001	<b>From the Department of Human Resources Development Canada:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Mr. Phil Jensen, Assistant Deputy Minister, Employment Programs Branch;</li><li>- Mr. John Kozij, Director, Aboriginal Strategic Policy, Strategy and Coordination, Strategic Policy;</li><li>- Mr. Henry Holik, Director, Program Management, National Secretariat on Homelessness;</li><li>- Mr. Rick Magus, Manager, Aboriginal Affairs, Manitoba Region.</li></ul>
27 November 2001	<b>From the Privy Council Office:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Mr. Fred Caron, Assistant Deputy Minister, Aboriginal Affairs Secretariat;</li><li>- Ms Susan Anzolin, Officer, Federal Interlocutor for Metis and Non-Status Indians Division.</li></ul>
4 December 2001	<b>From Statistics Canada:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Mr. Doug Norris, Director General, Census and Demographic Statistics;</li><li>- Mr. Andy Siggner, Senior Advisor on Aboriginal Statistics, Housing, Family and Social Statistics Division; and</li><li>- Ms Janet Hagey, Director, Housing, Family and Social Statistics Division.</li></ul>
5 December 2001	<b>From the Department of Canadian Heritage:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Ms Judith LaRocque, Associate Deputy Minister;</li><li>- Mr. Norman Moyer, Assistant Deputy Minister, Canadian Identity;</li><li>- Ms Nancy Greenway, Program Officer, Aboriginal Peoples' Program;</li><li>- Ms Audrey Greyeyes, Program Officer, Aboriginal Peoples' Program.</li></ul>

<b>DATE</b>	<b>WITNESSES</b>
11 December 2001	<p><b>From the Department of Justice Canada:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ms Frances Pennell, Director, Policy Planning Directorate, Programs Branch;</li> <li>- Ms Catherine Latimer, Senior Counsel, Director General of Youth Justice Policy;</li> <li>- Mr. William F. Pentney, Deputy Head, Aboriginal Affairs Portfolio;</li>   <li>- Ms Patricia Begin, Director, Research and Evaluation, National Crime Prevention Centre.</li> </ul>
19 February 2002	<p><b>From the Office of the Solicitor General of Canada:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kristine Burr, Assistant Deputy Solicitor General, Strategic Policy and Programs.</li> </ul>
5 March 2002	<p><b>From the Correctional Service Canada (CSC):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gina Wilson, Director General, Aboriginal Issues Branch.</li> </ul> <p><b>From the Royal Canadian Mounted Police (RCMP):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dorothy Ahlgren Franklin, Officer in Charge, National Youth Strategy.</li> </ul>
6 March 2002	<p><b>From the Department of Health Canada:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mr. Scott Broughton, Assistant Deputy Minister, Population and Public Health Branch;</li> <li>- Mr. Claude Rocan, Director General, Centre for Healthy Human Development, Population and Public Health Mr. Branch;</li> <li>- Mr. Keith Conn, Acting Director General, Community Health Programs Directorate, First Nations and Inuit Health Branch;</li> <li>- Ms Wendy Birkinshaw, Senior Policy Analyst, Division of Childhood and Adolescence, Population and Public Health Branch.</li> </ul> <p><b>From the Department of Indian and Northern Affairs:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ms Chantal Bernier, Assistant Deputy Minister, Socio-Economic Policy and Programs Sector;</li> <li>- Ms Barbara Caverhill, Acting Director, Learning, Employment and Human Development.</li> </ul>
13 March 2002	<p><b>From Simon Fraser University:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- John Richards, Professor, Business Administration.</li> </ul>

<b>DATE</b>	<b>WITNESSES</b>
19 March 2002	<b>From the Department of Industry Canada:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Jeff Moore, Executive Director, Aboriginal Business Canada;</li> <li>- Mary Lou Bird, Policy Analyst, Aboriginal Business Canada.</li> </ul>
16 April 2002	<b>From the Congress of Aboriginal Peoples:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dwight A. Dorey, National Chief;</li> <li>- Jamie Gallant, Youth and Labour Market Intern.</li> </ul>
23 April 2002	<b>From the Metis National Council:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mr. Gerald Morin, President;</li> <li>- Ms Jennifer Brown, Chair, Metis National Youth Advisory Council;</li> <li>- Ms Pauline Huppie, Director, Youth Initiatives, Metis National Youth Advisory Council.</li> </ul>
30 April 2002	<b>From the National Association of Friendship Centres:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Marie Whattam, Vice-President;</li> <li>- Jaime Koebel, Aboriginal Youth Council;</li> <li>- Alfred Gay, Policy Advisor.</li> </ul>
1 May 2002	<b>From the Aboriginal Healing Foundation:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dr. Gail Valaskakis, Director of Research;</li> <li>- Giselle Robelin, Communications Department.</li> </ul>
7 May 2002	<b>From Inuit Tapiriit Kanatami:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Jose Amaujaq Kusugak, President;</li> <li>- Franco Sheatiapik Buscemi, National Inuit Youth Council.</li> </ul>
29 May 2002	<b>From the Pauktuutit Inuit Women's Association:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ms Veronica Dewar, President;</li> <li>- Mr. Murray Angus, Instructor, Nunavut Sivuniksavut;</li> <li>- Ms June Shappa, Nunavut Sivuniksavut.</li> </ul>
4 June 2002	<b>From the Native Women's Association of Canada:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ms Kukdookaa Terri Brown, President;</li> <li>- Ms Marlene Larocque, Executive Director;</li> <li>- Ms Jelena Golic, Youth Intervener.</li> </ul>

DATE	WITNESSES
11 June 2002	<p><b>From the Assembly of First Nations:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Matthew Coon Come, National Chief;</li><li>- Ginger Gosnell, Youth Representative;</li><li>- Terry Young, Youth Representative;</li><li>- Jean Larose, Director of Communications.</li></ul>

**2<sup>nd</sup> Session, 37<sup>th</sup> Parliament**

<b>DATE</b>	<b>WITNESSES</b>
3 December 2002	<b>From Big Soul Productions:</b> - Laura J. Milliken; - Jennifer Podemski.
10 December 2002	<b>From Trent University:</b> - David Newhouse, Associate Professor and Chair, Native Studies.
4 February 2003	<b>From the Piitoayis Family School:</b> - Irene LaPierre, Principal.
	<b>From the Gabriel Dumont Institute:</b> - Murray Hamilton, Program Coordinator.
5 February 2003	<b>From the Native Canadian Centre of Toronto:</b> - Robert Adams, Executive Director; - Arlen Dumas, Youth Program Manager; - Ryan McMahon, Youth Coordinator.
	<b>From the Saskatoon Indian and Metis Friendship Centre:</b> - Lyndon Linklater, Chairman of the Board.
	<b>From the Aboriginal Youth Leadership Development Program:</b> - Leonzo Barreno, Director.
	<b>From the Saskatchewan Indian Federated College:</b> - Wes Stevenson, Vice President, Administration; - Beatrice Lavallée, Elder.
11 February 2003	<b>From the National Aboriginal Achievement Foundation:</b> - John Kim Bell, Founder and President.
12 February 2003	<b>From the Urban Society for Aboriginal Youth:</b> - Jonathan Potskin, Director.
	<b>From the Regina Native Youth Community Services:</b> - Tom Warner, Executive Director.
	<b>From the Calgary Urban Indian Youth Centre:</b> - Chief Patricia Waite, Advisor.

<b>DATE</b>	<b>WITNESSES</b>
18 February 2003	<p><b>From the Native Child and Family Services:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ken Richard, Executive Director.</li> </ul> <p><b>From the Canadian Aboriginal AIDS Network:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Randy Jackson, Aboriginal Persons Living with HIV/AIDS Coordination Program.</li> </ul> <p><b>From the Aboriginal Family Services Centre:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Delora Parisian, Executive Director.</li> </ul> <p><b>From the Aboriginal Resource Centre:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Connie Boisvert, Director.</li> </ul> <p><b>From All Nations Hope Aboriginal AIDS Network:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Leona Quewezance, Health Promotion Coordinator.</li> </ul>
19 February 2003	<p><b>From the Aboriginal Labour Force Development Circle:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Steve Williams, President.</li> </ul> <p><b>From the Assembly of First Nations Chief's Committee on Human Resources:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Chief Blaine Commandant, Ontario Representative.</li> </ul> <p><b>From the Miziwe Biik Aboriginal Employment and Training:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nancy Martin, Executive Director.</li> </ul>
25 February 2003	<p><b>From the Government of Saskatchewan:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Brent Cotter, Q.C., Deputy Minister, Government Relations and Aboriginal Affairs.</li> </ul>
26 February 2003	<p><b>From the National Native Sports Program:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Warren Crowchild, Founder.</li> </ul>
17 March 2003	<p><b>From the Assembly of Manitoba Chiefs:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Grand Chief Dennis White Bird;</li> <li>- Kathleen McKay, AMC Youth Advisory Council;</li> <li>- Jason Whitford, Regional Youth Coordinator.</li> </ul> <p><b>From the Government of Manitoba:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Harvey Bostrom, Deputy Minister of Aboriginal and Northern Affairs.</li> </ul> <p><b>From the Anokiwin Group:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaine Cowan, President.</li> </ul>

**DATE****WITNESSES****From Manitoba Hydro:**

- Giselle Campbell, Employment Equity Advisor.

**From the Winnipeg Chamber of Commerce:**

- Crystal Laborero, Director, Aboriginal Employment Initiative.

**From the Centre for Aboriginal Human Resources Development:**

- Marileen McCormick, President.

**From the Urban Aboriginal Education Coalition:**

- Leslie Spillett, Chair.

**From the Ma Mawi Wi Chi Itata Centre:**

- Diane Redsky, Director of Programs.

**From the Circle of Life Thunderbird House:**

- Troy Rupert.

**From the Manitoba Aboriginal Sports and Recreation Council:**

- Darryl Bruce, Executive Director.

**From the Aboriginal Centre of Winnipeg:**

- Bill Shead, Chair.

19 March 2003

**From the Vancouver Police and Native Liaison Society:**

- Mr. Morris Bates, Specialized Victim Assistance Worker.

**From the B.C. Women's Health Centre:**

- Ms. Angie Todd-Dennis;
- Ms. Rita Barnes.

**From the Eslha7an Learning Centre:**

- Gloria Nahane, Youth Services Provider.

**From the First Nations Education Steering Committee:**

- Christa Williams, Executive Director;
- Jan Haugan.

**From the Pacific Sport National Sport Centre:**

- Misty Thomas, Night Hoops;
- Gail Sparrow, Musqueam First Nation.

**From the Urban Native Youth Association:**

- Jerry Adams.

**DATE****WITNESSES****From the Aboriginal Sports and Development Centre:**

- Frazer Smith, Chairman.

21 March 2003

**From Edmonton Catholic Schools:**

- Sonja Willier, Language Arts Facilitator, Aboriginal Learning Centre;
- Pam Sparklingeyes, Cultural Coordinator, Aboriginal Learning Centre.

**From the Ben Calf Robe School:**

- Sean McGuiness, Principal.

**From the Northern Alberta Institute of Technology:**

- Eva Stang, Aboriginal Liaison Coordinator.

**From the Amiskwaciy Academy:**

- Shirly McNeill, Assistant Vice-Principal;
- Theresa Cardinal, Student Services.

**From the University of Alberta:**

- Lewis Cardinal, Director of Native Student Services;
- Brenda Jones-Smith, Coordinator.

**From the Edmonton Public Schools:**

- Donna Leask, Supervisor, Aboriginal Education.

**From Sacred Heart Church:**

- Reverend James L. Holland, O.M.I.

**From the Edmonton Catholic Schools:**

- Heather Jacobson, Social Worker, Aboriginal Learning Centre.

**From the Aboriginal Justice Initiatives Unit:**

- Bronwyn Shoush., Director.

**From the City of Edmonton:**

- Lewis Cardinal, Chair, Edmonton Aboriginal Urban Affairs Committee;
- Debbie Coulter, Member, Edmonton Aboriginal Urban Affairs Committee;
- Rob Campre, Member, Edmonton Aboriginal Urban Affairs Committee.

**From the Edmonton Metis Cultural Dance Society:**

- Lyle Donald, Coordinator.

<b>DATE</b>	<b>WITNESSES</b>
26 March 2003	<p><b>From the Native Alliance of Quebec:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mr. Pierre Nolet, President (Region 3).</li> </ul> <p><b>From the Centre for Native Education, Concordia University:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ms. Manon Tremblay, Coordinator.</li> </ul> <p><b>From the Native Friendship Centre of Montreal:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mr. Eric Ravenelle, Secretary, Board of Directors.</li> </ul>
1 April 2003	<p><b>From the Thunder Bay Indian Friendship Centre:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ms. Anne Lesage, Executive Director (<b>by video-conference</b>).</li> </ul> <p><b>From the Oshki-Pimache-O-Win Education and Training Institute:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ms. Ruth Baxter, Executive Director (<b>by video-conference</b>).</li> </ul>
2 April 2003	<p><b>From the New Brunswick Aboriginal People's Council:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Chief Betty Ann Lavallée, C.D.;</li> <li>- Ms. Stephanie Bolger, Youth Representative.</li> </ul>
17 June 2003	<p><b>From the Canada West Foundation:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mr. Calvin Hanselmann, Senior Policy Analyst.</li> </ul>



## **APPENDIX III - OTHER WRITTEN SUBMISSIONS RECEIVED**

---

Aboriginal Youth and Family Well-Being and Education Society, February 2003.

Manitoba Indian Education Association Inc. (Recommendations from Manitoba Indian Education Association on Issues Affecting Urban Aboriginal Youth in Canada), June 2003.

Native Counselling Services of Alberta, April 2003.

Nova Lawson, Lakehead University, May 2003.



**Standing Senate Committee  
on Aboriginal Peoples**



**Comité sénatorial permanent  
des peuples autochtones**

**Les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain  
Plan d'action pour le changement**

**RAPPORT FINAL**

**L'honorable Thelma Chalifoux  
Présidente**

**L'honorable Janis G. Johnson  
Vice-présidente**

**Octobre 2003**

*This document is available in English.*



Disponible sur l'Internet Parlementaire :  
[www.parl.gc.ca](http://www.parl.gc.ca)  
(Travaux des comités – Sénat – Rapports récents)  
37<sup>e</sup> législature – 2<sup>e</sup> session

## MEMBRES

---

### LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES

Les honorables sénateurs

#### Libéraux

Jack Austin  
Sharon Carstairs, c.p.  
(ou Robichaud, c.p.)\*  
Thelma Chalifoux (présidente)  
Maria Chaput  
Ione Christensen  
Aurélien Gill  
Viola Léger  
Landon Pearson  
Nick G. Sibbeston

#### Conservateurs

Pat Carney, c.p.  
Janis G. Johnson (vice-présidente)  
John Lynch-Staunton, c.p.  
(ou Kinsella)\*  
Terry Stratton  
David Tkachuk

(\*Membres d'office)

*Le greffier du comité,*  
Adam Thompson

*Analyste de la Direction de la recherche parlementaire : Bibliothèque du Parlement*  
Tonina Simeone

Nota : Les honorables sénateurs Catherine S. Callbeck, Gérald J. Comeau, Ethel M. Cochrane, Michael Forrestall, Elizabeth Hubley, Brenda M. Robertson, Gerry St-Germain, c.p., Charlie Watt and Lois Wilson ont également fait partie du Comité.



## ORDRE DE RENVOI

---

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 29 octobre 2002 :

L'honorable sénateur Chalifoux propose, appuyée par l'honorable sénateur Milne,

Que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, conformément aux opinions reçues des organisations et des peuples autochtones vivant en milieu urbain, soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, les questions qui touchent les jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain. Le Comité est notamment autorisé à examiner l'accessibilité, l'éventail et la prestation des services, les problèmes liés aux politiques et aux compétences, l'emploi et l'éducation, l'accès aux débouchés économiques, la participation et l'autonomisation des jeunes, et d'autres questions connexes;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question et les travaux accomplis par le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones au cours de la première session de la trente-septième législature soient déférés au Comité; et

Que le Comité présente son rapport au Sénat au plus tard le 27 juin 2003.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi le 3 juin 2003:

L'honorable sénateur Chalifoux propose, appuyée par l'honorable sénateur Rompkey, C.P.,

Que, par dérogation à l'ordre adopté par le Sénat le 29 octobre 2002, l'on repousse au 30 octobre 2003, au lieu du 27 juin 2003, la date de présentation du rapport final du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones sur les jeunes autochtones vivant en milieu urbain.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*

Paul C. Bélisle

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 27 septembre 2001 :

L'honorable sénateur Chalifoux propose, appuyée par l'honorable sénateur Christensen,

QUE le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, conformément aux opinions qu'il a reçues des peuples et organisations autochtones des villes, soit autorisé à examiner, pour ensuite en faire rapport, les problèmes qui touchent les jeunes Autochtones des villes du Canada. Plus précisément, que le Comité soit autorisé à examiner l'accessibilité, l'éventail et la prestation des services; les problèmes liés aux politiques et aux compétences; l'emploi et l'éducation; l'accès aux débouchés économiques; la participation et l'autonomisation des jeunes; et d'autres questions connexes.

QUE le Comité fasse rapport au Sénat au plus tard le 28 juin 2002;

QUE le Comité soit autorisé, contrairement à l'usage, à déposer son rapport devant le greffier du Sénat si celui-ci ne siège pas et que le rapport ainsi déposé soit réputé déposé au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi le 11 juin 2002 :

L'honorable sénateur Chalifoux propose, appuyée par l'honorable sénateur Milne,

Que, par dérogation à l'ordre adopté par le Sénat le 27 septembre 2001, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, autorisé à examiner des enjeux touchant les jeunes Autochtones en milieu urbain, soit habilité à présenter son rapport final au plus tard le 19 décembre 2002.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*

Paul C. Bélisle

## TABLE DES MATIÈRES

---

PLAN D'ACTION POUR LE CHANGEMENT : SOMMAIRE.....	iii
LISTE DES MESURES RECOMMANDÉES PAR CHAPITRE .....	vii
<b>PARTIE I : INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
RECADRER LE DIALOGUE ACTUEL.....	3
APPROCHE ADOPTÉE PAR LE COMITÉ.....	4
APERÇU DU RAPPORT.....	4
AUTRES ÉTUDES PERTINENTES .....	5
DÉFINIR LES TERMES « URBAIN » ET « JEUNES » .....	6
CONCLUSION .....	7
<b>PARTIE II : MISE EN CONTEXTE .....</b>	<b>8</b>
INTRODUCTION .....	8
SITUATION GÉNÉRALE .....	9
OÙ VIVENT LES AUTOCHTONES?.....	9
QUI SONT LES AUTOCHTONES?.....	13
CARACTÉRISTIQUES SOCIO-ÉCONOMIQUES .....	14
CONCLUSION .....	17
<b>PARTIE III : CADRE DE COMPÉTENCES ACTUEL .....</b>	<b>18</b>
AMBIGUITÉ ACTUELLE .....	18
RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX.....	20
TENDANCES ÉMERGENTES .....	21
TRANSFÉRABILITÉ DES DROITS .....	23
AU-DELÀ DES COMPÉTENCES : LA QUESTION DE L'ÉDUCATION POSTSECONDAIRE.....	27
REFONTE DE L'APPROCHE ACTUELLE EN MATIÈRE D'ÉDUCATION POSTSECONDAIRE .....	28
RÉFORME DU PROGRAMME D'AIDE AUX ÉTUDIANTS DE NIVEAU POSTSECONDAIRE.....	30

<b>PARTIE IV : PROGRAMMES ET SERVICES.....</b>	<b>35</b>
PRINCIPES CLÉS EN VUE D'UNE PRESTATION DE SERVICES EFFICACE .....	35
1.1 Soutien des initiatives communautaires autochtones en milieu urbain.....	35
1.2 Intégrer les jeunes aux processus décisionnels.....	36
1.3 Favoriser le renforcement des capacités des collectivités et des jeunes .....	38
1.4 Un financement sûr et souple .....	39
1.5 Une approche coordonnée et holistique .....	40
1.6 Prestation de services par des Autochtones .....	42
1.7 Des programmes adaptés à la culture et des services offerts sans égard au statut .....	43
1.8 Suggestions aux prestataires de services destinés à la population en général .....	44
1.9 Conclusion : Principes clés pour une prestation efficace des services .....	47
RÉFORME DE LA PRESTATION DES SERVICES : L'IMPORTANCE DES PARTENARIATS.....	48
MISER SUR LA RÉUSSITE – L'INITIATIVE DES CENTRES URBAINS POLYVALENTS POUR LES JEUNES AUTOCHTONES .....	52
<b>PARTIE V : LES BESOINS DES JEUNES .....</b>	<b>55</b>
UNE MULTITUDE DE SOURCES DE TENSION .....	55
LES BESOINS DES JEUNES.....	56
1.1 Centres urbains pour les jeunes Autochtones .....	56
1.2 Programmes de transition à la vie urbaine .....	62
1.3 Sport, art et loisirs .....	65
1.4 Éducation : S'attaquer au taux de décrochage scolaire .....	72
1.5 Santé et sécurité : Les grossesses chez les jeunes adolescentes autochtones.....	79
1.6 Quitter le monde des gangs : Le besoin de sécurité .....	84
1.7 Toxicomanie et alcoolisme : Le besoin de centres de traitement pour les jeunes Autochtones .....	88
1.8 Emploi et formation : Nécessité de stratégies à long terme.....	90
CONCLUSION : POUR ALLER DE L'AVANT .....	95
<b>PARTIE VI : ORIENTATIONS FUTURES.....</b>	<b>97</b>
ANNEXE I : PROGRAMMES FÉDÉRAUX POUR LES AUTOCHTONES VIVANT EN MILIEU URBAIN	
ANNEXE II : LISTE DES TÉMOINS	
ANNEXE III : AUTRES MÉMOIRES REÇUS	

# PLAN D'ACTION POUR LE CHANGEMENT : SOMMAIRE

---

Au cours des 18 derniers mois, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones s'est intéressé aux questions touchant les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain au Canada dans le but d'élaborer un « **Plan d'action pour le changement** ». Il a tenu 44 séances, la plupart publiques, au cours desquelles il a entendu plus de 128 témoins. En mars 2003, le Comité s'est en outre rendu à Winnipeg, Edmonton et Vancouver pour recueillir le témoignage de différents organismes et fournisseurs de services autochtones et pour tenir une série de tables rondes avec de jeunes Autochtones.

Jusqu'ici, le Canada s'est très peu soucié des besoins des jeunes Autochtones<sup>(1)</sup> vivant en milieu urbain. Le rapport du Comité ne se veut toutefois pas simplement une autre étude sur les peuples autochtones. Les recommandations qu'il renferme proposent des stratégies à court et à long terme pour tenir compte des *aspirations* des jeunes et ainsi construire les assises grâce auxquelles il sera possible de nourrir, de soutenir et de leur faire réaliser leur potentiel. La réalisation de ces objectifs exige, selon le Comité, des solutions proactives et préventives, plutôt qu'une intervention une fois qu'un problème ou un besoin est devenu urgent.

Le Comité estime que ses recommandations satisfont aux objectifs qu'il s'était fixé au début de son étude :

- formuler un **plan d'action** détaillé et concret pour soutenir le bien-être social, culturel et économique des jeunes Autochtones vivant en milieu urbain;
- élaborer une stratégie de réforme proactive, positive et axée sur l'avenir.

Le rapport du Comité renferme 19 recommandations qui, ensemble, constituent le fondement de son **Plan d'action pour le changement**. Elles sont regroupées sous les quatre rubriques suivantes :

- **Politiques et compétences**

Des recommandations visant la restructuration de l'actuel cadre des compétences et des politiques, qui limite la responsabilité du gouvernement fédéral (et l'accès à la majorité des programmes et services) aux seuls membres des Premières nations vivant dans des réserves. Ces recommandations, en particulier celles qui ont trait à l'enseignement postsecondaire et aux droits des Métis, rompent avec les politiques antérieures parce qu'elles ne se satisfont pas de restrictions axées sur le statut et reconnaissent la nécessité de tenir compte des identités géographiques autochtones actuelles dans les mesures stratégiques fédérales.

---

(1) À moins d'indication contraire, le terme « Autochtone » est utilisé tout au long du rapport pour désigner les Inuits, les Métis et les personnes (inscrits et non inscrits) appartenant aux Premières nations du Canada.

- **Programmes et prestation de services**

Des recommandations visant à améliorer la façon dont les programmes destinés aux Autochtones en milieu urbain sont conçus et mis en œuvre. Les grands principes devant régir la réforme de la prestation des services sont exposés en détail.

- **Partenariats**

Des recommandations visant à renforcer le rôle du gouvernement fédéral et à assurer l'exercice d'un leadership dans les dossiers relatifs aux Autochtones en milieu urbain et visant à faciliter la mise en place de mécanismes intergouvernementaux pour tenir compte des préoccupations des Autochtones et des jeunes Autochtones en milieu urbain au sujet des politiques et des programmes.

- **Interventions auprès des jeunes Autochtones vivant en milieu urbain**

Des recommandations visant l'adoption d'un train de mesures *positives* à l'intention des jeunes Autochtones qui vivent déjà en ville ou viennent s'y installer. Ces mesures se démarquent de l'actuel « modèle d'intervention en cas de crise » et cherchent plutôt à offrir aux jeunes Autochtones de réelles occasions de contribuer *de façon concrète* au mieux-être de leurs collectivités et de la société dans son ensemble.

## POINTS SAILLANTS DU PLAN D'ACTION

### 1.1 Mesures pouvant être mises en œuvre à court et à moyen terme

- Supprimer les restrictions axées sur le statut pour rendre l'aide aux étudiants de niveau postsecondaire accessible à tous les jeunes Autochtones, y compris aux Métis et aux Indiens non inscrits.
- Créer un « centre national d'information » sur les programmes destinés aux jeunes Autochtones et sur les activités modèles dans ce domaine. Ce service doit être accessible aux fournisseurs de services, aux organismes communautaires et aux gouvernements.
- Mettre en place des centres pour les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain dans les centres urbains où la population de jeunes Autochtones est importante.
- Offrir des programmes de transition culturellement adaptés à l'intention des jeunes Autochtones qui déménagent dans les centres urbains et faire en sorte, si possible, de relier les services aux collectivités d'origine.

- Créer un fonds national pour financer des activités sportives et récréatives à l'intention des jeunes Autochtones vivant en milieu urbain.
- Élaborer une stratégie nationale assortie de mesures précises pour remédier au taux élevé de décrochage scolaire chez les jeunes Autochtones, notamment des mesures visant à sensibiliser les parents à ce problème.
- Mener une campagne de sensibilisation publique à l'intention des jeunes et des préadolescents afin de les renseigner sur la santé génésique et les pratiques sexuelles, la grossesse et le rôle parental.
- Affecter des ressources aux programmes communautaires visant l'acquisition par les jeunes de solides compétences parentales.
- Veiller à ce qu'il y ait dans les villes à haut risque des refuges culturellement adaptés à l'intention des jeunes qui souhaitent renoncer à la vie de gang.
- Supprimer les restrictions axées sur le statut de façon que le Programme national de lutte contre l'abus d'alcool et l'utilisation de drogues chez les Autochtones du gouvernement fédéral puisse être accessible à tous les jeunes Autochtones, sans égard à leur statut.
- Mettre en place des centres de désintoxication culturellement adaptés à l'intention des jeunes Autochtones dans les régions urbaines où la population de jeunes Autochtones est importante.
- Veiller à ce que les programmes d'emploi et de formation offrent une formation stratégique à long terme aux jeunes Autochtones dans le cadre de programmes accrédités.
- Affecter des ressources financières supplémentaires aux volets urbain et jeunesse de la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones.
- Favoriser l'établissement de partenariats entre le secteur privé et les jeunes Autochtones.
- Élargir la portée de l'Initiative des centres urbains polyvalents pour les jeunes Autochtones.

## **1.2 Mesures pouvant être mises en œuvre à moyen et à long terme**

- Il faut reconnaître la transférabilité des droits des Premières nations et élaborer des lignes directrices pour offrir aux Autochtones vivant hors des réserves un accès équitable aux programmes et aux services.
- Le gouvernement fédéral doit amorcer des négociations officielles afin de préciser les questions qui achoppent encore en ce qui concerne les compétences et les droits du peuple métis du Canada et y trouver une solution.

- Le gouvernement fédéral doit jouer un rôle prépondérant dans la coordination des programmes multilatéraux et des initiatives stratégiques mis en œuvre à l'intention des Autochtones vivant en milieu urbain.
- Le gouvernement fédéral doit, dans le cadre de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, élaborer des mécanismes intergouvernementaux officiels pour donner suite aux préoccupations générales en matière de politiques et de programmes.
- Le gouvernement fédéral doit, dans le cadre de sa Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, collaborer avec les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain afin d'élaborer des politiques et des programmes à leur intention.

Le Comité croit que la conjoncture est favorable pour procéder au genre de changements positifs qui s'imposent et éviter ainsi à une autre génération de jeunes Autochtones d'être sacrifiée sur l'autel de la pensée politique étroite. C'est pourquoi il a élaboré un plan d'action réaliste assorti de mesures concrètes et détaillées, qui, s'il est mis en œuvre par le gouvernement fédéral avec la rigueur et la détermination voulues, peut mener à une réforme constructive et à des solutions durables. Par ailleurs, étant donné les problèmes de compétence touchant les Autochtones vivant hors des réserves et en milieu urbain, le Comité est conscient que plusieurs des mesures énoncées exigeront une étroite collaboration entre les différents ordres de gouvernement et une participation importante de la part des groupes autochtones pour être menées à bien. Dans cet esprit de collaboration, le Comité s'attend à une réponse réfléchie de la part de ceux qui souhaitent continuer à œuvrer en faveur de la réalisation des aspirations des jeunes Autochtones vivant en milieu urbain.

# **LISTE DES MESURES RECOMMANDÉES PAR PARTIE**

---

## **LES JEUNES AUTOCHTONES VIVANT EN MILIEU URBAIN PLAN D'ACTION POUR LE CHANGEMENT**

### **PARTIE TROIS : CADRE DE COMPÉTENCES ACTUEL**

#### **MESURE RECOMMANDÉE**

**Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, en collaboration avec les Premières nations :**

- élabore des procédures et des lignes directrices reconnaissant la transférabilité des droits des membres et des Premières nations;
- veille à ce que les lignes directrices et les procédures comprennent des estimations des ressources financières nécessaires pour fournir un accès équitable aux programmes et services aux membres résidents et non résidents.

#### **MESURE RECOMMANDÉE**

**Que le gouvernement fédéral entame des négociations officielles avec les organisations appropriées des Métis en vue de clarifier et de résoudre les questions de droits et de compétences en suspens des Métis du Canada.**

#### **MESURES RECOMMANDÉES**

- Que le gouvernement fédéral veille à ce que les critères d'admissibilité au Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire (PAENP) soient élargis afin d'inclure tous les groupes autochtones, peu importe leur statut.
- Que le budget du PAENP soit augmenté afin de correspondre aux niveaux des demandes qui découlent de l'abolition des restrictions fondées sur le statut.

- Que le financement du PAENP soit indexé de façon appropriée en vue de tenir compte de la hausse des frais de scolarité et de la croissance de la population de jeunes Autochtones.

## PARTIE QUATRE : PROGRAMMES ET SERVICES

### MESURES RECOMMANDÉES

- Que le gouvernement fédéral réalise obligatoirement un examen exhaustif des programmes offerts aux jeunes Autochtones, afin d'y repérer les lacunes et les chevauchements possibles.
- Que le gouvernement fédéral établisse et finance adéquatement la création d'une base de données pouvant servir de « carrefour d'échange » où l'on pourra recueillir, partager, surveiller et diffuser l'information sur les programmes, les initiatives, les activités modèles et les modèles d'identification qui fonctionnent bien auprès des jeunes.
- Que les gouvernements, les fournisseurs de services, les organismes communautaires et les jeunes aient accès au « carrefour d'échange ».
- Qu'à partir de l'information recueillie, des rapports annuels soient préparés pour aider les gouvernements et les fournisseurs de services à mettre sur pied et à soutenir plus efficacement les programmes destinés aux jeunes Autochtones des régions urbaines.

### MESURE RECOMMANDÉE

Que le gouvernement fédéral veille à l'application des principes qui suivent dans le cadre des programmes de prestation de services qu'il finance et qui sont destinés aux jeunes Autochtones vivant en milieu urbain :

- Dans toute la mesure du possible, le cas échéant, remettre les fonds directement aux fournisseurs de services autochtones en milieu urbain, afin de réduire les coûts administratifs.
- Dans toute la mesure du possible, intégrer les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain et les organisations qui les représentent au processus de définition des besoins, à l'établissement des priorités, à l'élaboration des programmes et à la prestation des services.

- Dans toute la mesure du possible, faire en sorte que les programmes soient élaborés dans la collectivité et reposent sur une participation et une prise en charge importante des Autochtones.
- Garantir que le financement sera accordé pendant une période suffisamment longue pour que le programme puisse atteindre ses objectifs.
- Proposer des modalités de financement souples, dans le but d'alléger le fardeau administratif des organisations autochtones participantes.
- Consacrer les ressources à l'amélioration des capacités et des qualités de chef des jeunes Autochtones.
- Examiner la possibilité de mettre en commun les fonds affectés à divers programmes fédéraux complémentaires ainsi que ceux accordés par d'autres paliers de gouvernement ou par des organisations.
- Mettre en oeuvre des processus d'évaluation qui tiennent compte des commentaires et suggestions de la collectivité.
- Repérer les chevauchements et les dédoublements de programmes et de services offerts par les divers paliers de gouvernement et proposer des mesures correctives s'il y a lieu.
- Dans les cas où les organismes qui offrent des programmes à la population en général servent une forte proportion d'Autochtones, faire en sorte que ces organismes s'efforcent d'embaucher du personnel autochtone possédant la formation appropriée et de fournir au personnel non autochtone des cours de sensibilisation interculturelle.
- Assurer un financement soutenu aux projets pilotes qui ont fait leurs preuves et intégrer ces initiatives aux pratiques ministérielles.

## MESURES RECOMMANDÉES

Qu'étant donné ses rapports fondamentaux, constitutionnels et fiduciaires avec les peuples autochtones du Canada :

- Le gouvernement fédéral assume un rôle de leader en matière de coordination des initiatives multilatérales relatives aux programmes et aux politiques destinés à la population autochtone vivant en milieu urbain.
- Dans le cadre de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, le gouvernement fédéral facilite l'élaboration de mécanismes intergouvernementaux officiels afin de répondre aux préoccupations

**générales de la population autochtone urbaine du Canada en ce qui a trait aux politiques, et afin de supprimer les cloisonnements actuels en matière d'élaboration de programmes et de prestation de services.**

- **Le gouvernement fédéral prenne des mesures pour assurer la présence et la participation d'organisations autochtones urbaines pertinentes au sein des mécanismes intergouvernementaux.**

## **MESURES RECOMMANDÉES**

**Que, en raison du succès que connaît l'Initiative des centres urbains polyvalents pour les jeunes Autochtones (ICUPJA) et de l'importance de celle-ci pour les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain, le gouvernement fédéral, par l'entremise du ministère du Patrimoine canadien :**

- **continue d'appuyer l'ICUPJA en s'engageant à fournir à l'Initiative un financement soutenu et à long terme;**
- **augmente les fonds affectés à l'ICUPJA afin que les collectivités autochtones urbaines et les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain puissent tirer tout le parti possible de cette fructueuse initiative.**

## **PARTIE CINQ : LES BESOINS DES JEUNES**

### **MESURE RECOMMANDÉE**

**Que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les gouvernements provinciaux et les représentants et les organismes pertinents des jeunes Autochtones vivant en milieu urbain, fournit des fonds d'immobilisation pour la création, dans les communautés urbaines où est concentrée une forte population de jeunes Autochtones, de centres pour jeunes citadins autochtones. Ces centres seront situés dans des endroits facilement accessibles aux jeunes.**

### **MESURE RECOMMANDÉE**

**Que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les organisations autochtones pertinentes, mettre sur pied à l'intention des jeunes citadins autochtones, des programmes de transition appropriés culturellement et**

axés sur la communauté. Des efforts devront être faits pour établir des liens entre les services de transition pour jeunes Autochtones et les communautés des réserves et des campagnes.

## MESURE RECOMMANDÉE

Que le gouvernement fédéral, par l'entremise du ministre d'État à la Condition physique et au Sport amateur, élabore et finance une initiative pour offrir une gamme d'activités sportives et récréatives aux jeunes citadins autochtones. Cette initiative devra faire la promotion de programmes d'activités sportives et récréatives :

- communautaires, et conçus et réalisés par la communauté;
- durables et de longue durée plutôt que de courte durée;
- conçus pour mettre en valeur le potentiel des jeunes Autochtones par l'intermédiaire d'un enseignement sur la mise sur pied de programmes récréatifs, d'un perfectionnement en leadership et de formation en dynamique de la vie.

## MESURE RECOMMANDÉE

- Que le gouvernement fédéral, par l'entremise du ministère du Patrimoine canadien, offre un financement spécial et soutenu à l'égard des programmes d'arts expressément destinés aux jeunes Autochtones vivant en milieu urbain.

## MESURE RECOMMANDÉE

Que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et les organisations autochtones, élabore diverses stratégies afin de réduire l'absentéisme scolaire chez les jeunes autochtones.

Ces stratégies devront comporter des mesures axées sur :

- les parents autochtones afin de leur exposer les avantages que retireront leurs enfants à fréquenter l'école régulièrement et pendant une longue durée;
- les anciens et les autres chefs de la communauté, pour qu'ils planifient et mettent en oeuvre ces stratégies au nom des jeunes autochtones;

- la recherche de solutions aux taux élevés de décrochage scolaire durant les périodes de transition critiques;
- la promotion de la culture et de l'histoire autochtones dans les établissements d'enseignement ordinaires.

## MESURES RECOMMANDÉES

- Que le gouvernement fédéral, par l'entremise du ministère de la Santé, agisse afin de veiller à ce que les organisations autochtones situées à l'extérieur des réserves et dans les villes bénéficient également de l'Initiative SAF et EAF qu'il a mis sur pied.
- Que le gouvernement fédéral augmente le financement qu'il octroie à l'Initiative SAF et EAF plutôt que de le réorienter – à partir des communautés vivant sur les réserves – pour répondre aux besoins des communautés autochtones vivant en milieu urbain.

## MESURES RECOMMANDÉES

Que le gouvernement fédéral, par l'entremise du ministère de la Santé et en collaboration avec les organisations autochtones et les représentants de la jeunesse autochtone :

- conçoive et mène une campagne de sensibilisation publique auprès des préadolescents et adolescents autochtones afin de les renseigner sur la santé sexuelle chez les jeunes, de les inciter à adopter des pratiques sexuelles saines et de prévenir les grossesses chez les adolescentes;
- appuie les initiatives communautaires destinées à renseigner les préadolescents et les adolescents sur le sexe, la sexualité, la grossesse et l'art d'être parents;
- procure des ressources soutenues aux programmes communautaires pour les jeunes qui font la promotion des compétences parentales.

## MESURE RECOMMANDÉE

Que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les gouvernements provinciaux et les administrations municipales, et en consultation avec les organisations autochtones, appuie l'établissement de maisons d'hébergement pour aider les jeunes Autochtones urbains à quitter le

**milieu des gangs. Les programmes devraient cibler les grandes villes « à risque élevé ».**

## MESURES RECOMMANDÉES

- Que le gouvernement fédéral élargisse le Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les Autochtones pour inclure tous les jeunes Autochtones des régions urbaines, sans égard à leur statut.
- Qu'il alloue des fonds à l'établissement de centres de traitement des jeunes Autochtones en milieu urbain dans les villes comptant une importante population autochtone; ces établissements devraient être situés là où les jeunes peuvent y avoir facilement accès.
- Que les services et les centres de traitement pour les jeunes tiennent compte de la culture et de l'âge des patients.

## MESURES RECOMMANDÉES

- Que les programmes fédéraux qui visent à accroître la participation des jeunes Autochtones sur le marché du travail soient conçus de manière à offrir une formation stratégique à long terme dans des programmes accrédités pour les jeunes.
- Que l'on accroisse l'aide financière accordée au volet jeune et milieu urbain de la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones.
- Que le gouvernement fédéral, en collaboration avec tous les principaux intervenants, facilite la mise en place de tribunes et d'initiatives afin d'encourager les partenariats entre les jeunes Autochtones urbains et le secteur privé.

## MESURES RECOMMANDÉES

- Que le gouvernement fédéral, dans le cadre de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, élabore et finance des initiatives précises pour les jeunes Autochtones en tenant compte du fait qu'ils comptent parmi les groupes les plus « à risque ».
- Que ces initiatives soient conçues et élaborées en collaboration avec de jeunes Autochtones vivant en milieu urbain.

## MESURE RECOMMANDÉE

Que les organismes et ministères du gouvernement fédéral qui participent à la coordination et à la mise en œuvre des mesures recommandées dans ce rapport établissent un compte rendu annuel de leurs actions et des progrès accomplis et qu'ils le remettent au Comité.



## Searching for Visions II\*

---

(Traduction)

*Ces enfants, ils n'auront pas de problème*

*Lorsqu'ils seront prêts, ils nous feront découvrir des lieux auxquels nous n'avons jamais rêvé*

*Mon ami, l'univers leur appartient*

*Il fonce vers eux à un million de milles à l'heure*

*Quels rêves incroyables ils doivent faire*

*Quels mondes ils ont déjà explorés*

*Ces jeunes voyageurs, ils n'auront pas de problème*

*Et lorsqu'ils seront prêts*

*Quelles histoires ils nous raconteront*

*Quels mondes ils nous feront découvrir*

*Je brûle d'impatience rien que d'y penser*

Duncan Mercredi – 1995



---

\* *Searching for Vision II* est l'œuvre de Duncan Mercredi, Pemmican Publications, Winnipeg.  
Reproduit avec l'autorisation de l'auteur.



# LES JEUNES AUTOCHTONES VIVANT EN MILIEU URBAIN

## PLAN D'ACTION POUR LE CHANGEMENT

### PARTIE I : INTRODUCTION

---

*Imaginez votre réaction si vous vous trouviez dans un kayak  
à la dérive au milieu de l'océan Arctique ...*

*M. Franco Sheatiapik Buscemi,  
National Inuit Youth Council, Inuit Tapiriit Kanatami*

Bien des jeunes Autochtones n'ont jamais connu d'autre réalité que celle de la ville. Certains sont des citadins de deuxième et de troisième génération. Malgré les obstacles systémiques et les difficultés personnelles auxquelles ils se heurtent, bon nombre d'entre eux réussissent à bien s'adapter à la vie urbaine. Pour d'autres, par contre, la vie en ville peut être une expérience éprouvante. Dans leur cas, l'équilibre est précaire et l'avenir incertain. Même si les villes semblent avoir beaucoup à offrir, nombreux sont ceux qui y arrivent mal préparés pour tirer parti de ces occasions et qui finissent immanquablement par se décourager. Malheureusement, c'est là un scénario familier à de nombreux jeunes Autochtones qui viennent s'installer en ville dans l'espoir d'améliorer leurs conditions de vie :

C'est comme regarder à travers un vitrail; les possibilités qu'offre la ville semblent immenses – des emplois, des débouchés de tout ordre. La différence est énorme. Pour ma part, je suis originaire d'une petite localité de 7 000 habitants. La perspective d'une vie meilleure ou différente en ville est alléchante. Mais quand on arrive en ville, on se rend compte que même pour être serveur dans un restaurant, il faut avoir de l'expérience. Même pour occuper le poste le plus subalterne, il faut de l'expérience et il faut avoir reçu la bonne formation. Les personnes et surtout les jeunes que j'ai rencontrés viennent dans les villes pour profiter de l'avenir prometteur qu'elles semblent offrir. Mais ils ne trouvent pas ce qu'ils cherchent. Et bon nombre d'entre eux y restent longtemps sans savoir comment s'en sortir. Leurs mauvaises habitudes prennent le dessus<sup>(2)</sup>.

Beaucoup trop souvent, l'expérience de ces jeunes ne vient qu'assombrir encore davantage des statistiques déjà désolantes. Nous devons résister à la tentation de faire une lecture en diagonale de ces nombres et chercher plutôt à mieux comprendre la souffrance et la peine réelles qui se cachent derrière. Ces jeunes sont nos médecins, nos poètes, nos artistes, nos dirigeants et nos enseignants et, à moins que nous ne nous ne fassions front commun pour remédier aux lacunes structurelles à l'origine de ces sombres statistiques, leurs collectivités et nous-mêmes nous en trouverons appauvris à jamais, privés que nous serons de leur potentiel. Pour des raisons morales, pour notre propre intérêt et par simple compassion, il nous incombe de veiller à ne pas priver une autre génération de jeunes Autochtones des moyens de s'épanouir.

---

(2) Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Délibérations*, Deuxième session, Trente-septième législature, 5 février 2003, M. Roy McMahon, coordonnateur, Native Canadian Centre of Toronto.

Lorsque nous avons entrepris notre étude des questions touchant les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain, nous ne pouvions imaginer alors la résilience inébranlable de bon nombre de ces jeunes face aux multiples et énormes défis auxquels ils sont confrontés. Nous avons été impressionnés par leur force, leur détermination tranquille, la franchise avec laquelle ils nous ont parlé de leur vie et leur sincère désir de surmonter leurs difficultés, aussi ardu que cela puisse sembler par moment.

Et ce l'est effectivement. Selon un rapport rendu public par l'Association nationale des centres d'amitié et la Commission du droit du Canada, l'absence de normes chez les jeunes Autochtones, qui se manifeste souvent par de la délinquance urbaine et des activités de gangs de jeunes, témoigne davantage de l'incapacité de la société canadienne à fournir des structures de remplacement qu'elle n'est le résultat d'une réflexion des jeunes eux-mêmes<sup>(3)</sup>. Il faut aussi tenir compte du fait que la détresse sociale vécue par bon nombre de jeunes Autochtones est le résultat d'une interaction complexe de multiples facteurs. Comme l'a dit l'un des témoins au Comité, la vie des jeunes Autochtones « est profondément influencée par les injustices passées et actuelles. Leurs problèmes actuels prennent racine dans l'histoire de la colonisation, dans le morcellement de leurs territoires traditionnels, dans les traditions communautaires et culturelles et dans les répercussions intergénérationnelles du système des internats »<sup>(4)</sup>.

De récentes études démographiques montrent que les femmes, les enfants et les adolescents autochtones qui vivent en ville se heurtent à des difficultés particulières et sont parmi les groupes les plus vulnérables. Par conséquent, les programmes et les mesures destinés à améliorer la condition des Autochtones vivant en milieu urbain devraient prendre en considération ces segments de population dont les besoins sont les plus grands. Il faudrait s'efforcer tout particulièrement d'élaborer des politiques et de coordonner les interventions en fonction de la situation des femmes, des enfants et des jeunes vivant en ville. Nous croyons que le gouvernement fédéral doit assumer un rôle de chef de file pour faciliter, planifier et coordonner ces interventions.

Il devient de plus en plus difficile aux gouvernements de faire fi de la multitude de difficultés, de besoins et de problèmes propres à la population autochtone en milieu urbain. Non seulement les Autochtones forment un pourcentage important des populations urbaines, en particulier dans les provinces de l'Ouest, mais dans l'ensemble, ils sont plus nombreux que leurs homologues non Autochtones à être sans emploi, à être sous-scolarisés, à avoir des démêlés avec la justice et à être en moins bonne santé.

Le paysage autochtone urbain est extrêmement complexe. Les Autochtones continuent d'attacher une grande importance à la vie dans les réserves et en région rurale, comme en témoigne leur tendance à faire des allers-retours fréquents entre les réserves et les régions urbaines plutôt que de s'installer en permanence quelque part. Par ailleurs, les effets de la croissance de la population de jeunes Autochtones vivant en milieu urbain – qui sont socialement et économiquement défavorisés – sont aussi très préoccupants du point de vue de l'ordre public. Comme le souligne les auteurs Peters et Graham, « l'avenir des régions urbaines est intimement lié à celui des populations autochtones »<sup>(5)</sup>.

(3) Association nationale des centres d'amitié et Commission du droit du Canada, *L'exercice des pouvoirs autochtones en milieu urbain au Canada : Redéfinir le dialogue*, 1999, p. 67.

(4) Mémoire présenté par la Urban Native Youth Association, p. 4 (traduction).

(5) Katharine Graham et Evelyn Peters, *Aboriginal Communities and Urban Sustainability*, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, décembre 2002, p. 1 (traduction).

## RECADRER LE DIALOGUE ACTUEL

*Je ne suis pas convaincu qu'on peut toujours résoudre un problème en s'attachant uniquement aux aspects négatifs. Il faut chercher à comprendre ce que les gens tentent d'accomplir et ce qu'on veut pour aller de l'avant.*

*Le professeur David Newhouse,  
Université Trent*

Les auteurs des études publiées antérieurement affirment que la question de l'urbanisation autochtone est d'abord et avant tout un problème social. Depuis toujours, la migration des Autochtones vers les villes canadiennes suscite considérablement d'inquiétudes et nombreux sont ceux qui persistent à croire que « la place d'un Indien est dans la réserve »<sup>(6)</sup>. La réalité actuelle ne permet pas de corroborer cette affirmation. Les villes sont des milieux très diversifiés où se concentre la majorité de la population autochtone. Bien des jeunes autochtones contribuent activement à la vie urbaine. De plus, dans les villes d'un bout à l'autre du Canada, les réalisations des Autochtones remettent en question ces croyances archaïques et coupent court aux vieux clichés du genre de ceux que véhiculent souvent les médias.

Comme de nombreux témoins nous l'ont dit, il est temps d'amorcer un nouveau dialogue sur la réalisation, le succès et la vision d'avenir. Sinon, comme l'a expliqué un témoin, nous ne ferons qu'entretenir chez les jeunes Autochtones la piètre opinion qu'ils ont à tort d'eux-mêmes :

Nous ne parlons pas d'excellence, de réalisation et de réussite.  
Lorsque nous disons aux étudiants de survivre, c'est ce qu'ils font<sup>(7)</sup>.

Enfin, une jeune Autochtone nous a expliqué en quoi le fait d'être réduit à un mode de vie restreint pouvait être gravement préjudiciable :

J'ai grandi dans le mensonge. Après avoir appris la vérité, j'ai vu des tas de portes s'ouvrir. Les jeunes ont vraiment besoin d'entendre cela pour ne plus avoir honte d'être Autochtones<sup>(8)</sup>.

---

(6) Dans son mémoire de 1960 au Comité mixte des affaires indiennes du Sénat et de la Chambre des communes, le gouvernement de la Saskatchewan a fait la mise en garde suivante : « le jour n'est pas loin où la population indienne en pleine éclosion, qui est actuellement largement confinée dans les réserves, envahira les collectivités blanches et posera alors un véritable problème ». Beaucoup d'autres auteurs font aussi état des manifestations de cette inquiétude et, parfois de cette hostilité à l'égard de la présence des Autochtones dans les villes.

(7) *Délibérations*, 10 décembre 2002, David Newhouse, professeur agrégé et chef du Département des études autochtones, Université Trent.

(8) *Délibérations* (Table ronde sur les jeunes Autochtones à Vancouver), 18 mars 2003, Mlle Ginger Gosnell, Urban Native Youth Association.

La projection d'un sentiment d'infériorité a peut-être été l'une des armes les plus puissantes du colonisateur dans sa « conquête » du Nouveau Monde. Les coûts humains de cette attaque portée à la dignité personnelle d'autres êtres humains sont, nous en convenons, inestimables. Elle a entraîné d'énormes coûts sociaux qui se perpétuent encore aujourd'hui.

## APPROCHE ADOPTÉE PAR LE COMITÉ

Les membres du Comité ont été émus par le témoignage des jeunes Autochtones, dont bon nombre ont vu leur vie rudement mise à l'épreuve par l'image négative d'eux-mêmes que leur renvoient les institutions de la majorité dominante. Le potentiel de transformation offert par le renvoi d'images positives ne peut que renforcer la mise en place d'une nouvelle réalité pour les jeunes Autochtones et les ouvrir à un monde où ils ne seront plus relégués à la marginalité. Plutôt que de catégoriser automatiquement les jeunes Autochtones (en particulier lorsqu'ils appartiennent à des groupes) qui adoptent des comportements antisociaux ou autodestructeurs, nous souhaitons dépasser le simple stade de l'examen des problèmes et des pathologies pour commencer à envisager l'adoption d'une démarche plus constructive, qui mette l'accent sur la contribution effective et possible des jeunes Autochtones à l'avenir du Canada.

## APERÇU DU RAPPORT

Dans son rapport, le Comité cherche à aborder quelques-unes des injustices complexes en ce qui a trait aux compétences, aux enjeux socioéconomiques et aux programmes qui privent un si grand nombre des jeunes Autochtones du pays d'un avenir meilleur.

- Dans le chapitre 2, le Comité énonce quelques-unes des caractéristiques démographiques les plus frappantes de la population autochtone vivant en milieu urbain au Canada et leurs conséquences pour les décideurs.
- Dans le chapitre 3, il s'intéresse aux responsabilités des gouvernements fédéral et provinciaux à l'égard des Autochtones vivant hors des réserves et dans les régions urbaines. L'ambiguité du partage des compétences influe, selon plusieurs, de façon négative sur le niveau de service offert à ce segment de la population autochtone. La jurisprudence récente, la situation démographique et les indicateurs socioéconomiques font ressortir la nécessité d'un examen de la politique fédérale à cet égard.
- Dans le chapitre 4, le Comité présente quelques-uns des principaux défis qui se posent au chapitre de l'élaboration de programmes et de la prestation de services à l'intention des jeunes Autochtones vivant en milieu urbain. Il y énonce les grands principes devant guider la réforme de la prestation des services.
- À partir des témoignages recueillis, le Comité recense, dans le chapitre 5, les besoins des jeunes autochtones vivant en milieu urbain. Dans cette partie, il formule un certain nombre de recommandations qui, à son avis, devraient contribuer à offrir un soutien positif aux jeunes, qui leur permette de mettre à profit leurs talents et de voir leur valeur reconnue.

## AUTRES ÉTUDES PERTINENTES

La vaste portée de son mandat n'a pas permis au Comité d'examiner tous les enjeux aussi à fond qu'il l'aurait souhaité dans le temps dont il disposait. Toutefois, bon nombre de ces enjeux ont déjà été examinés dans d'autres études, dont les conclusions demeurent pertinentes aux fins de la présente étude.

- Le *Rapport de 1996 de la Commission royale sur les peuples autochtones* traite des difficultés et des enjeux auxquels sont confrontés les jeunes Autochtones et ses auteurs formulent plusieurs recommandations visant à améliorer la vie des jeunes Autochtones d'un bout à l'autre du pays. Fait important, la Commission estime nécessaire d'adopter une politique pancanadienne sur les jeunes Autochtones afin de mieux répondre à leurs besoins précis. Elle soutient que parce qu'il n'y a pas de cadre pour orienter la conception des programmes, ceux-ci ont tendance à n'être que des palliatifs, fragmentaires et éparpillés. « Si l'on ne tient pas compte des besoins particuliers des jeunes Autochtones », estime la Commission, « on risque d'établir des programmes mal adaptés à leur situation et à leur culture, dépensant ainsi de l'argent en pure perte, sans régler les problèmes ».
- Dans le cadre de son *Initiative relative aux Autochtones vivant en milieu urbain*, la Canada West Foundation a récemment publié quatre rapports traitant d'un éventail d'enjeux touchant les Autochtones en milieu urbain. Ainsi, dans les rapports en question on passe en revue les principaux enjeux qui se posent aux Autochtones vivant en milieu urbain et leurs conséquences au chapitre de la politique gouvernementale; on y fait ressortir les stratégies et les pratiques prometteuses pour répondre aux besoins d'une population autochtone de plus en plus urbanisée et on y examine les façons dont les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux peuvent unir leurs efforts à ceux des organismes autochtones pour améliorer la qualité de vie des Autochtones vivant dans les grandes villes canadiennes de l'Ouest.

Parmi les autres études utiles, citons :

- Le rapport de l'Ontario Federation of Indian Friendship Centres intitulé *Urban Aboriginal Child Poverty* ainsi que *Tenuous Connections: Urban Aboriginal Youth Sexual Health and Pregnancy*.
- *Taking Pulse* : Un projet spécial récompensé par les Prix nationaux d'excellence décernés aux Autochtones.
- Le rapport de 2002 de Statistique Canada sur *La santé des Autochtones vivant hors réserve*.
- Un rapport publié par Aide à l'enfance – Canada sur l'exploitation sexuelle des enfants et des adolescents autochtones intitulé *Sacred Lives*.
- Le rapport de mars 2000 du Conseil canadien de développement social sur la pauvreté en milieu urbain, qui place les conditions socioéconomiques au nombre des facteurs qui contribuent à la pauvreté des Autochtones en milieu urbain.
- *Issues in Urban Corrections for Aboriginal People* (1998), rapport produit pour le compte du Solliciteur général du Canada, qui renferme de l'information utile sur les besoins précis des collectivités autochtones vivant en milieu urbain.

Même si elles sont trop nombreuses pour que nous puissions toutes les nommer, le Comité a grandement profité des importantes études menées par les organismes autochtones de tout le pays.

## DÉFINIR LES TERMES « URBAIN » ET « JEUNES »

Il y a eu certaines discussions au sujet de la meilleure façon de définir le terme « urbain » dans le contexte de l'ordre de renvoi du Comité. La façon de classer les populations selon qu'elles sont « urbaines » ou « rurales » diffère d'un pays à l'autre. D'ordinaire, au Canada, une collectivité ou un village qui compte au moins 1 000 habitants est considéré comme urbain. Aux fins du présent rapport, nous avons choisi de retenir la définition officielle de Statistique Canada qui est libellée comme suit : une région métropolitaine de recensement (RMR) est une région géographique qui ceinture un noyau urbain et compte au moins 100 000 habitants.

Il y a 27 RMR au Canada. Le Comité s'est toutefois concentré en grande partie sur les 11 centres urbains suivants : Vancouver, Calgary, Edmonton, Saskatoon, Regina, Winnipeg, Toronto, Thunder Bay, Ottawa-Gatineau, Montréal et Halifax. Ce choix a été motivé par le fait que nous pouvions ainsi rendre compte des différences régionales Est-Ouest et par la présence de fortes concentrations de jeunes autochtones à Winnipeg, Regina, Saskatoon et Thunder Bay. Étant donné l'ampleur de cette entreprise, nous n'avons pu dans le présent rapport nous attarder autant que nous l'aurions peut-être souhaité sur les petites régions urbaines – comme Prince Rupert (C.-B.) ou Prince Albert (Sask.) – qui comptent elles aussi d'importantes populations de jeunes Autochtones.

Selon la définition de Statistique Canada, toute personne âgée de 15 à 24 ans est considérée comme appartenant à la catégorie des jeunes. Les organismes autochtones ont leurs propres critères pour définir ce qu'ils entendent par « jeunes » : l'Association nationale des centres d'amitié, le Congrès des Peuples autochtones et le Ralliement national des Métis englobent tous dans cette catégorie les personnes de 15 à 24 ans. L'organisme Inuit Tapiriit Kanatami utilise une fourchette plus large qui comprend les personnes de 13 à 29 ans. Enfin, l'Assemblée des Premières nations, l'Association des femmes autochtones et la Fondation autochtone de guérison considèrent tous comme jeunes les personnes de 18 à 24 ans.

Les programmes et services gouvernementaux destinés aux jeunes tendent tous à se fonder sur le modèle démographique de Statistique Canada. Dans certains cas, cela peut nuire à la capacité des jeunes d'obtenir les services dont ils ont absolument besoin parce qu'ils ne satisfont pas aux critères d'âge reconnus par les instances fédérales. L'application de définitions restrictives a créé des lacunes dans les programmes, en particulier en ce qui concerne les jeunes de 13 à 15 ans, et tout indique que les décideurs devraient songer à élargir la portée des définitions.

## **Qui sont les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain?**

*Lorsqu'il est question des jeunes Autochtones vivant en milieu urbain, il est possible de distinguer trois catégories principales. Chacune de ces catégories de jeunes Autochtones vivant en milieu urbain a ses besoins propres pour arriver à s'adapter à la ville et à y vivre.*

- *Les jeunes Autochtones nés en milieu urbain.*
- *Les jeunes Autochtones qui vivent temporairement en milieu urbain pour des raisons liées à leurs études, à leur travail, au système judiciaire ou à leur santé, et qui s'adaptent à un contexte urbain.*
- *Les jeunes Autochtones qui viennent ou reviennent en ville après avoir quitté leur collectivité (certains pour la première fois, d'autres après avoir réintégré leur collectivité pendant une certaine période).*
- *Les jeunes qui reviennent en ville après une période d'incarcération ou de réinsertion ou après avoir vécu « des produits de la terre » pendant une longue période.*

## **CONCLUSION**

Le Comité espère que son rapport contribuera à promouvoir un dialogue positif. Nous sommes fermement convaincus que nous devons nous attaquer de façon structurelle à la capacité des jeunes Autochtones de contribuer positivement à la société canadienne, plutôt que de continuer de considérer, comme on a tendance à le faire, qu'ils constituent un « poids »<sup>(9)</sup>. Les témoins qui se sont présentés devant le Comité ont été invités à donner des exemples de solutions possibles, d'interventions fructueuses et de pratiques exemplaires qui aideraient les jeunes à surmonter une partie des obstacles auxquels ils sont quotidiennement confrontés. Nous avons eu la chance de profiter dans une large mesure de leur sagesse et de leur vaste expérience. Cela étant dit, nous allons maintenant passer à l'examen des questions touchant les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain.

---

(9) *Délibérations*, 11 février 2003, John Kim Bell, Fondateur et président, Fondation nationale des réalisations autochtones.

## PARTIE II : MISE EN CONTEXTE

---

### INTRODUCTION

Il semble que la majorité des Canadiens tient pour acquis que l'Autochtone moyen vit dans une réserve et loin des grands centres urbains. Cette perception est renforcée par les images que véhiculent les médias canadiens et la culture populaire, qui tendent à mettre l'accent sur les modes de vie traditionnels et les droits issus de traités des peuples autochtones, en grande partie parce que ces questions ont de graves répercussions politiques et socio-économiques pour les Canadiens non autochtones. Dans la mesure où la plupart des Canadiens peuvent ou non en être conscients, l'hypothèse posée est que les peuples autochtones, outre le fait qu'ils sont concentrés dans des réserves et qu'ils accusent un écart de revenus, partagent les mêmes caractéristiques de base que les autres Canadiens. Or, cette affirmation est inexacte. La marginalisation des Autochtones vivant en milieu urbain, en général, et des jeunes Autochtones, en particulier, dont il est question dans le présent rapport, renforce leur *profil presque invisible et incomplet dans le paysage canadien*.

Dans la présente partie, nous visons à combler l'écart entre les hypothèses démographiques et la réalité. Cet écart est important pour les jeunes Autochtones parce que, comme le Comité le reconnaît ailleurs dans son rapport, les programmes fédéraux sont intimement liés au statut d'Indien inscrit vivant dans une réserve. Il est également important parce que les décideurs doivent savoir que la proportion de jeunes Autochtones dans les collectivités autochtones est plus forte que dans la population canadienne en général. Autrement dit, il y a beaucoup plus d'Autochtones vivant en milieu urbain que ce que la plupart des Canadiens, et de nombreux décideurs, ne le croient, et la majorité d'entre eux sont des enfants et de jeunes adultes.

## SITUATION GÉNÉRALE

Dans le recensement de 2001, près d'un million de personnes – 976 305 – se sont identifiées comme Autochtones<sup>(10)</sup>. C'est là une augmentation de 22 p. 100 par rapport aux chiffres du recensement de 1996. Ce nombre représente 3,3 p. 100 de la population canadienne totale, pourcentage bien supérieur à celui des États-Unis (1,5 p. 100) ou de l'Australie (2,2 p. 100). Environ 62 p. 100 des Autochtones canadiens sont des Indiens d'Amérique du Nord, 30 p. 100 des Métis, 5 p. 100 des Inuits, les 3 p. 100 restants sont des personnes qui se sont identifiées à plus d'un groupe autochtone ou des membres d'une bande qui ne se sont pas identifiés comme Autochtones.

### POPULATIONS AUTOCHTONES : RECENSEMENT DE 2001\*

Groupe autochtone	Population	% des populations autochtones totales
Indien de l'Amérique du Nord	608 850	62 p. 100
Métis	292 310	30 p. 100
Inuit	45 070	5 p. 100
Autres <sup>+</sup>	30 075	2 p. 100
<b>Total</b>	<b>976 305</b>	

- \* Les chiffres correspondent au nombre de personnes qui se sont identifiées comme Autochtones dans le questionnaire du recensement de 2001.
- + Ceux qui se sont identifiés à plus d'un groupe dans leurs réponses.

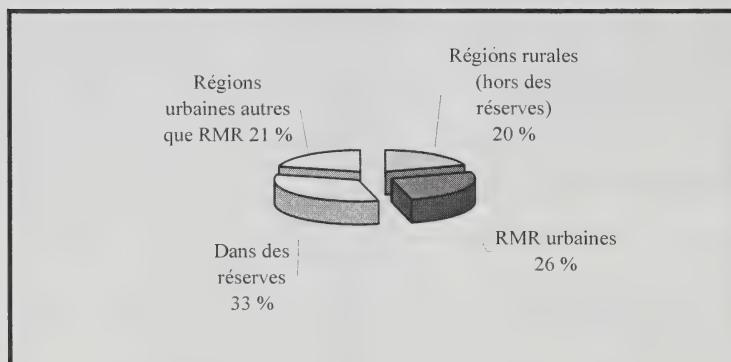
## OÙ VIVENT LES AUTOCHTONES?

L'Ontario, qui est la province la plus populeuse du pays, est celle qui compte le plus grand nombre d'Autochtones en chiffres absolus; toutefois, les plus fortes concentrations d'Autochtones se trouvent dans le Nord et dans les provinces des Prairies : Nunavut – 85 p. 100 de la population; Territoires du Nord-Ouest – 51 p. 100; Yukon – 23 p. 100; Manitoba – 14 p. 100; Saskatchewan – 14 p. 100; Alberta – 5 p. 100. Cette concentration dans le Nord et dans l'Ouest correspond à l'image que l'on se fait habituellement du profil démographique autochtone.

(10) *Peuples autochtones du Canada : un profil démographique*, Statistique Canada, janvier 2003, p. 6. À moins d'indication contraire, toutes les statistiques se fondent sur le recensement de 2001. Statistique Canada signale aussi que parce qu'il y a eu plus de dénombrement partiel, il se peut qu'il y ait un important sous-dénombrement de la population autochtone comparativement à la population en général, et cela peut expliquer aussi l'écart entre le nombre de personnes inscrites en vertu de la *Loi sur les Indiens* fourni par le recensement de 2001 et les chiffres tirés du Registre des Indiens tenu par le MAINC.

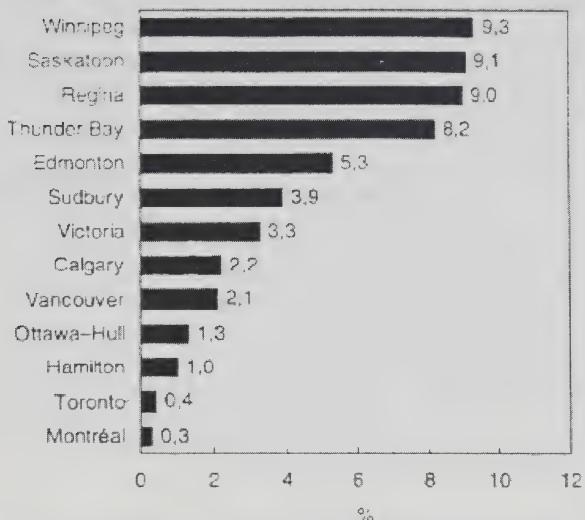
Mais la réalité se révèle dans d'autres chiffres. Les Autochtones sont attirés par les possibilités offertes par un Canada à prédominance urbaine. La moitié – 49 p. 100 – des personnes qui se sont identifiées comme Autochtones vivent dans des centres urbains, soit légèrement plus que les 47 p. 100 qui vivent dans des réserves. Dix villes canadiennes seulement abritent le quart des Autochtones. Ce sont (dans l'ordre) : Winnipeg, Edmonton, Vancouver, Calgary, Toronto, Saskatoon, Regina, Ottawa-Gatineau, Montréal et Victoria.

**Répartition géographique de la population s'identifiant comme autochtone selon le lieu de résidence, Canada, 1996**



Les 56 000 Autochtones qui vivent à Winnipeg représentent 8 p. 100 de la population totale de cette ville. Les 20 000 Autochtones de Saskatoon représentent quant à eux 9 p. 100 de la population de cette ville. À titre de comparaison, indiquons que les populations autochtones de Toronto et de Montréal, qui sont respectivement au nombre de 20 000 et de 11 000, sont des gouttes d'eau dans l'océan urbain beaucoup plus vaste de ces villes : elles représentent respectivement 0,4 p. 100 de la population de Toronto et 0,3 p. 100 de celle de Montréal.

**Population autochtone en pourcentage de la population  
âgée de 15 à 19 ans dans certaines régions  
métropolitaines de recensement 1996**



Source : Statistique Canada, Recensement du Canada.

Ces chiffres ne doivent toutefois pas être considérés comme des dénominvements statistiques. Les Autochtones sont plus mobiles que la population canadienne en général. Un Autochtone sur cinq avait déménagé dans les 12 mois précédent le recensement, comparativement à un Canadien non autochtone sur sept. Près de 100 000 Autochtones, soit 10 p. 100 de la population autochtone totale, sont déménagés dans une agglomération urbaine ou en ont quitté une au cours de l'année précédant le recensement de 2001. Cette grande mobilité accentue les obstacles déjà importants à la prestation de programmes et de services évoqués dans le présent rapport : difficulté à rejoindre la clientèle, à maintenir le contact et à offrir des soins de santé, des services de logement, des services sociaux, de la formation et des programmes d'études uniformes.

La dynamique de la démographie urbaine ne doit pas être traitée non plus comme celle d'une agglomération unique. Selon l'Institute of Urban Studies, à Winnipeg, par exemple, la population autochtone vivant en milieu urbain s'accroît de 2 000 habitants par année<sup>(11)</sup>.

Mais les statistiques sur la migration nette cachent une réalité plus révélatrice encore. Deux migrants autochtones sur trois sont déménagés d'un endroit hors réserve à un autre. Les migrants d'une ville à une autre sont presque cinq fois plus nombreux que les

(11) « Landmark Study Highlights Issues Facing Aboriginals Who Move To Winnipeg », *Presse canadienne*, 1<sup>er</sup> mai 2003 (téléonouvelles).

migrants qui quittent les réserves. C'est l'effet combiné du va-et-vient d'une région urbaine à une autre et à l'intérieur de chaque région urbaine qui explique qu'un segment de la population autochtone soit très mobile et qui est à l'origine du taux élevé de mobilité résidentielle que l'on appelle le « roulement »<sup>(12)</sup>.

La population autochtone en milieu urbain est donc beaucoup plus mouvante que la population urbaine non autochtone, que la population autochtone vivant dans les réserves ou que la population autochtone vivant en milieu rural. À cause de cela, les décideurs n'ont peut-être pas conscience de ce qui se passe vraiment. La mobilité des Autochtones en milieu urbain semble perpétuer l'impression qu'il y a un exode massif des Indiens inscrits vers l'extérieur des réserves. En fait, ce qui se produit, c'est que la forte mobilité résidentielle dans les régions urbaines est à l'origine d'une bonne partie des statistiques migratoires globales.

Par ailleurs, il y a des différences importantes dans le « roulement ». Les caractéristiques démographiques et socioéconomiques ont tendance à varier chez les personnes qui n'ont pas déménagé, chez celles qui ont changé de résidence et chez les migrants, et il en va de même de leurs besoins et des services offerts à leur intention. Par exemple, les migrants autochtones, qui représentent 20 p. 100 de la population autochtone vivant dans les grandes villes du Canada (la majorité étant composée de migrants qui déménagent d'une ville à une autre), ont tendance à être plus jeunes, à avoir de jeunes familles et moins d'enfants, et il n'est pas rare qu'ils soient chefs de famille monoparentale.

L'autre aspect à considérer réside dans les variations géographiques que peuvent créer différents sous-groupes de population dans différentes villes. Par exemple, les Indiens inscrits qui quittent une réserve en région éloignée pour s'installer dans une grande région urbaine peuvent être confrontés à de plus grands défis que d'autres : l'écart entre leur expérience culturelle et scolaire et les réalités urbaines peut être énorme. En comparaison, ceux qui quittent une réserve située à proximité ou même à l'intérieur d'une grande région urbaine peuvent avoir moins de difficulté à s'adapter à la vie urbaine.

Les conséquences de ce genre de mobilité chez les Autochtones sont les suivantes : isolement culturel, instabilité et éclatement de la famille, forte proportion de femmes monoparentales, marginalisation économique et faible revenu, fort taux de victimisation et criminalité. Le roulement accentue aussi les difficultés posées par la prestation de programmes et de services essentiels aux Autochtones.

Au même titre que l'isolement social, l'isolement culturel et la marginalisation économique contribuent à la mobilité accrue, haussant du même coup la barre pour ce qui est non seulement de la prestation des services mais aussi de leur absolue nécessité pour arriver à rompre le cycle. Il y a peut-être lieu de conclure que, dans une certaine mesure, ces personnes déménagent parce que leurs besoins ne sont pas pris en compte et que les programmes et services essentiels n'existent pas ou n'ont pas été offerts de façon efficace.

---

(12) Ces renseignements et statistiques sur l'effet de roulement et les taux de mobilité sont tirés de l'ouvrage de Mary Jane Norris intitulé *Aboriginal Mobility and Migration within Urban Canada: Outcomes, Factors and Implications*, Direction de la recherche et de l'analyse, Affaires indiennes et du Nord Canadien. Cet ouvrage a été présenté lors de la Conférence sur la recherche en matière de politiques autochtones. 26 – 28 novembre 2002. Les données se fondent sur le Recensement de 1996 et rendent compte des mouvements migratoires observés de 1991 à 1996.

Mais, mis à part l'aperçu général présenté ci-dessus, il y a jusqu'ici très peu de preuves tangibles autres qu'anecdotiques au sujet de cet effet de roulement. Des témoins de Statistique Canada ont indiqué au Comité qu'ils ne disposaient encore d'aucun moyen de déterminer si un Autochtone vivant en milieu urbain est un nouveau résident ou un résident de deuxième génération ou plus, ni d'établir son profil ou son histoire pour ce qui est de la mobilité. Il reste encore beaucoup à faire pour effectivement découvrir comment servir au mieux cette collectivité.

## QUI SONT LES AUTOCHTONES?

La croissance du peuple autochtone n'est ni statique ni linéaire. La population autochtone du Canada augmente plus rapidement, et est beaucoup plus jeune, que celle de la population canadienne en général. Avec un âge médian de 23,5, la moitié des Autochtones sont de jeunes adultes, des jeunes ou des enfants. L'âge médian au Manitoba de 20,4 ans; en Saskatchewan, l'Autochtone d'âge médian est un adolescent de 18 ans et demi. Le Canadien d'âge médian est plus vieux de la moitié d'une génération, et, à près de 38 ans, il approche du mi-temps de la vie. C'est en Saskatchewan que l'écart est le plus grand : la population non autochtone vieillit et le non Autochtone d'âge médian (28,8 ans) a 20 ans de plus que l'Autochtone d'âge médian.

Sur le plan de la culture populaire, l'Autochtone d'âge médian fait partie de la génération X ou de la génération Next, tandis que le Canadien d'âge médian est un baby-boomer. Cela pourrait vouloir dire une autre, et combien différente, barrière culturelle venant s'ajouter au fossé culturel existant pour ceux qui ont besoin d'accéder à des programmes et des services.

Plus d'un tiers des jeunes Autochtones avaient moins de 14 ans en 2001. Un autre 17 p. 100 d'entre eux étaient des adolescents ou de jeunes adultes. Dans quelques années, ces personnes seront sur le marché du travail. Parmi ces jeunes, il est plus probable que les jeunes Autochtones habitant en milieu urbain vivent dans des familles monoparentales que leurs homologues habitant dans des réserves. Environ un tiers des enfants habitant dans des réserves vivent dans des familles monoparentales comparativement à la moitié des jeunes Autochtones habitant en milieu urbain, les pourcentages dans les grands centres des Prairies étant aussi élevés que 50 p. 100. Seulement 17 p. 100 des enfants non autochtones vivent dans des familles monoparentales.

Et parmi les peuples autochtones, les Métis sont probablement les plus susceptibles de résider en ville ou de déménager fréquemment. Près de 70 p. 100 de tous les Métis vivent dans les zones urbaines du Canada; un tiers de tous les Métis vivent dans seulement cinq villes, à savoir Winnipeg, Edmonton, Vancouver, Calgary et Saskatoon. Dans le cas des jeunes Métis, s'ils habitent une ville, la probabilité qu'ils vivent dans une famille monoparentale est deux fois plus élevée que chez leurs homologues habitant dans les zones rurales. La probabilité qu'ils demeurent au même endroit est bien moindre que celle des autres peuples autochtones; un cinquième de tous les Métis ont déménagé l'année précédant le recensement de 2001.

## CARACTÉRISTIQUES SOCIOÉCONOMIQUES

Les Autochtones, comme tous les Canadiens, s'installent dans les zones urbaines parce que c'est là où se trouvent les plus grandes concentrations de richesse, d'activités, économiques, sociales et culturelles et, au bout du compte, de possibilités. Par ailleurs, ces Autochtones considérablement plus jeunes et plus mobiles qui vivent en milieu urbain sont confrontés à des défis en habitant dans des villes du Canada. Leur réalité diffère de celle de la majorité des Canadiens.

Selon les témoins venant de Statistique Canada<sup>(13)</sup>, le taux de chômage est beaucoup plus élevé chez la population autochtone que chez la population non autochtone. Les taux de chômage sont beaucoup plus élevés pour l'élément statistiquement saillant des jeunes Autochtones que pour les jeunes non Autochtones : proportionnellement, il y a bien plus de jeunes Autochtones et ils ont moins d'emplois. Dans les grandes villes, 68 p. 100 des jeunes non Autochtones ont des emplois, comparativement à 45 p. 100 pour les jeunes Autochtones. Cinquante-cinq pour cent des jeunes Autochtones habitant les plus grandes villes du Canada, et 42 p. 100 des jeunes Autochtones résidant dans d'autres villes canadiennes, vivent au-dessous du seuil de faible revenu.

Selon une étude récente effectuée par le Conseil canadien de développement social (CCDS) sur la pauvreté en milieu urbain au Canada, en 1995, les Autochtones vivant dans des villes étaient plus que deux fois susceptibles de vivre dans la pauvreté que les non Autochtones. D'après l'étude, dont les calculs étaient fondées sur les statistiques du recensement de 1996, environ 55,6 p. 100 des Autochtones résidant dans des villes vivaient dans la pauvreté, comparativement à 24 p. 100 pour les non Autochtones<sup>(14)</sup>. En d'autres mots, tandis que les Autochtones représentaient en moyenne 1,5 p. 100 de la population totale, ils représentaient 3,4 p. 100 de la population pauvre de toutes les villes en 1995. À l'exception des résidents non permanents, les Autochtones sont ceux dont l'incidence de pauvreté est la plus élevée.

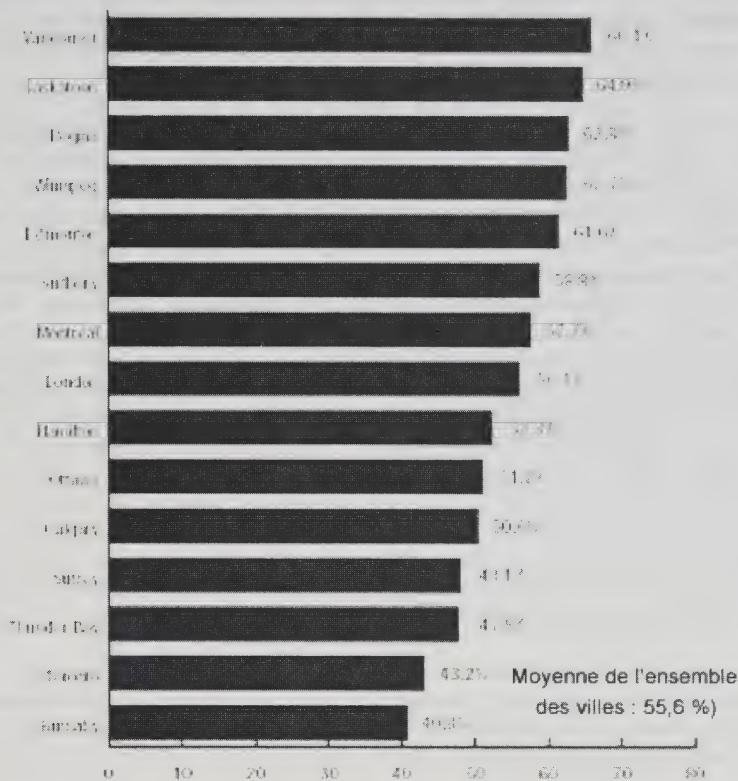
L'étude de la CCDS a également montré des disparités régionales marquées en ce qui concerne le taux de pauvreté chez les Autochtones en milieu urbain, l'incidence de pauvreté étant la plus grande dans les centres urbains de l'Ouest. Winnipeg, Saskatoon et Regina affichaient des taux considérablement élevés de pauvreté chez les Autochtones. À Regina, les Autochtones représentaient 24,3 p. 100 de la population pauvre, plus de trois fois leur proportion de la population totale. À Winnipeg et Saskatoon, les Autochtones représentaient 17,6 et 22,5 p. 100 respectivement des pauvres dans ces villes.

---

(13) Toutes les statistiques de cette section, à moins d'indication contraire, sont tirées du témoignage des représentants de Statistique Canada devant le Comité, du 4 décembre 2001. Les données socioéconomiques présentées au Comité proviennent du recensement de 1996; une analyse détaillée des données du recensement de 2001 à ce sujet n'a pas encore été publiée.

(14) Conseil canadien de développement social, *Urban Poverty in Canada: A Statistical Profile*, 2000, p. 38.

## TAUX DE PAUVRETÉ DES AUTOCHTONES IDENTIFIÉS, PAR VILLE, 1995



Remarque : Par Autochtones identifiés, on entend les personnes qui s'identifient comme Indiens d'Amérique du Nord, comme Métis ou comme Inuits. Les villes qui comptent une population autochtone de moins de 1 000 personnes ne figurent pas dans la liste.

Source : Conseil canadien de développement social, tableau établi à l'aide de statistiques tirées du Recensement de 1996 de Statistique Canada.

Ainsi, typiquement, les villes comprenant une part assez importante d'Autochtones étaient celles qui enregistraient l'incidence de pauvreté la plus élevée chez les Autochtones. En outre, à Winnipeg, à Vancouver, à Regina et à Saskatoon, les données des secteurs de recensement ont révélé que la population autochtone était beaucoup plus concentrée dans quelques secteurs, surtout les quartiers du centre-ville, qu'à Toronto, Ottawa-Gatineau ou Montréal. Certains croient que la surconcentration d'Autochtones dans les vieux quartiers de ces villes pourrait avoir des effets négatifs relativement considérables.

Toutefois, il faut reconnaître que ce ne sont pas tous les jeunes Autochtones en milieu urbain qui font face au pire; il y a de l'espoir dans certains domaines. Les Autochtones résidant en milieu urbain ont un niveau d'instruction plus élevé que ceux vivant dans des réserves. Certains centres urbains – notamment Thunder Bay, Montréal, Victoria, Toronto et

Regina – réussissent à conserver les jeunes Autochtones à l'école à des taux approchant 80 p. 100, ce qui est près de la moyenne de 83 p. 100 atteinte par les jeunes non Autochtones. Mais pour ce qui est des autres facteurs socio-démographiques, ce sont les grandes villes des Prairies comme Edmonton, Calgary, Regina, Saskatoon et Winnipeg qui, statistiquement, semblent présenter le plus grand défi pour les jeunes Autochtones.

Les statistiques exhaustives sur la santé des jeunes Autochtones en milieu urbain ne sont pas encore disponibles. Toutefois, on sait que les jeunes Autochtones ont des incidences plus élevées de maladies et de déficiences évitables, de taux de mortalité et de suicide que les autres jeunes Canadiens. En août 2002, Statistique Canada a publié sa première étude portant sur la santé des Autochtones vivant à l'extérieur des réserves. Comme on pouvait s'y attendre, l'auteur du rapport, M. Michael Tjepkema, a constaté que les Autochtones résidant dans les villes et les villages sont généralement en moins bonne santé que les non Autochtones. L'étude a permis de déterminer que les inégalités en matière de santé entre les Autochtones vivant à l'extérieur des réserves et les non Autochtones demeuraient malgré la prise en compte des facteurs socioéconomiques et des comportements ayant un effet sur la santé. Ceci donne à penser que tant les facteurs socioéconomiques que les comportements ayant un effet sur la santé n'expliquent pas entièrement la disparité entre les Autochtones et les non Autochtones pour ce qui est de rendre compte d'une santé bonne ou mauvaise.

Voici certaines des principales constatations du rapport :

- la population autochtone vivant hors réserve était 1,5 fois plus susceptible que la population non autochtone d'avoir vécu un épisode dépressif majeur;
- après la prise en compte d'une gamme variée de facteurs socioéconomiques, comme le niveau de scolarité, la situation d'emploi et le revenu du ménage, la population autochtone vivant hors réserve était toujours plus susceptible (1,5 fois) de déclarer un état de santé mauvais ou passable que la population non autochtone;
- la population autochtone vivant hors réserve était 1,5 fois plus susceptible que la population non autochtone de déclarer au moins un problème de santé chronique, comme le diabète, l'hypertension ou l'arthrite; et
- la population autochtone vivant hors réserve était 1,5 fois plus susceptible que la population non autochtone de déclarer au moins un problème de santé chronique, comme le diabète, l'hypertension ou l'arthrite. Une fois pris en compte les facteurs liés aux comportements influant sur la santé, cette différence disparaissait toutefois.

## CONCLUSION

Les données indiquent que la négligence qui a prévalu en matière de politique pour les questions concernant les Autochtones en milieu urbain n'est plus soutenable. En général, les Autochtones se classent considérablement moins bien dans le cas de presque tous les indicateurs sociaux et économiques. Ces indicateurs démographiques donnent à penser que le bien-être des Autochtones dans les villes a un effet direct sur le bien-être des villes mêmes, surtout dans l'Ouest du Canada où résident de nombreux Autochtones. Le Comité reconnaît que les statistiques présentées résultent de diverses circonstances individuelles et locales existant dans les collectivités. Toutefois, dans l'ensemble, les Autochtones vivant en milieu urbain continuent d'occuper des postes très désavantageux au sein de la société canadienne. Cette marginalisation collective, si on ne s'y attaque pas, pourrait entraîner la formation de ghettos dans les centres-villes et elle risque de miner la solidarité des collectivités. Ce « côté sombre » de la vie urbaine pour de nombreux Autochtones constitue, comme un commentateur l'a remarqué, « non seulement une tragédie pour ceux qui la vivent, mais menace aussi le tissu social et le civisme des villes où les Autochtones sont présents en nombre relativement élevé ou en grand nombre »<sup>(15)</sup>.

*Les gouvernements doivent rajuster leurs programmes afin qu'ils correspondent à la réalité urbaine. Ces rajustements nécessitent deux éléments : une description statistique plus complète du paysage social, qui à son tour doit être fondée sur une clarification des eaux juridictionnelles troubles dans lesquelles la programmation est actuellement faite.*

Par conséquent, les gouvernements doivent rajuster leurs programmes afin qu'ils correspondent à la réalité urbaine. Mais ces rajustements nécessitent deux éléments : une description statistique plus complète du paysage social, qui à son tour doit être fondée sur une clarification des eaux juridictionnelles troubles dans lesquelles la programmation est actuellement faite.

(15) Cairns, *Two Roads to the Future*. Policy options, p. 32 (traduction).

## PARTIE III : CADRE DE COMPÉTENCES ACTUEL

### AMBIGUITÉ ACTUELLE

*Un des facteurs qui contribue le plus aux conditions difficiles auxquelles sont confrontés de nombreux Autochtones en milieu urbain, ainsi qu'à la politique sous-optimale et au contexte de programmation, est le désaccord qui règne entre les gouvernements fédéral et provinciaux à l'égard de la question de la responsabilité de la politique concernant les Autochtones en milieu urbain.*

*Calvin Hanselmann,  
Analyste politique principal,  
Canada West Foundation*

Les Autochtones qui résident hors réserve et dans des zones urbaines, abstraction faite de leur statut, sont les pauvres de la constitution canadienne. La réponse à la question de savoir qui est responsable du point de vue constitutionnel du règlement des questions concernant les Autochtones dépend de l'endroit où les Autochtones vivent, ou de leur statut. C'est le fondement d'un débat continu entre les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et autochtones. La présente ambiguïté en matière de compétences a des répercussions graves en ce qui a trait à la responsabilité fédérale pour : i) les membres des Premières nations résidant hors réserve et les Inuits ne vivant pas dans les territoires traditionnels, et ii) les Métis et les Indiens non inscrits.

La responsabilité fédérale en ce qui concerne les membres des collectivités des Premières nations vivant hors réserve n'est pas claire. Jusqu'à présent, les programmes fédéraux ont été institutionnalisés et structurés de manière à assurer des services par l'entremise des réserves. Dans le rapport qu'il a déposé en 1983 (rapport Penner), le Comité spécial de la Chambre des communes sur l'autonomie politique des Indiens a constaté, avec une grande inquiétude, que malgré le fait que le gouvernement fédéral a la compétence des « Indiens et des terres réservées aux Indiens » en vertu de l'article 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, « les lois et les politiques fédérales ont de tout temps été élaborées de manière à nier cette responsabilité constitutionnelle jusqu'à présent en ce qui concerne les Indiens vivant hors réserve »<sup>(16)</sup>. Le Comité spécial a conclu que les « Indiens » vivant hors réserve devraient avoir droit à des programmes fédéraux spéciaux et que les « responsabilités continues » du gouvernement fédéral à cet égard doivent être reconnues. Le Comité désire souligner le fait que ces distinctions de statut ont été imposées aux populations

*Malheureusement, les politiques du Canada sont loin de concorder avec ses obligations constitutionnelles, comme on le voit dans le cadre stratégique ou législatif très étroit concernant les citoyens des Premières nations. Il est évident qu'il faut fondamentalement changer l'ensemble des institutions.*

*Grand chef Dennis White Bird,  
Assemblée des chefs du Manitoba*

(16) Chambre des communes, *Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens*, 1983, p. 67.

autochtones par les gouvernements canadiens. Ils peuvent être Indiens inscrits, non inscrits, visés par un traité, inscrits aux termes du projet de loi C-31<sup>(17)</sup>, domiciliés dans une réserve ou hors réserve, et ainsi de suite.

Vingt ans après la publication du rapport Penner, les questions de compétences et de statut demeurent en grande partie irrésolues :

Malheureusement, les politiques du Canada sont loin de concorder avec ses obligations constitutionnelles, comme on le voit dans le cadre stratégique ou législatif très étroit concernant les citoyens des Premières nations. *Il est évident qu'il faut fondamentalement changer l'ensemble des institutions*<sup>(18)</sup>. [C'est nous qui soulignons]

La responsabilité du gouvernement fédéral en ce qui a trait aux Métis et aux Indiens non inscrits demeure, elle aussi, un sujet de controverse continue. Même si l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* définit les peuples autochtones comme les « Indiens, Inuits et Métis du Canada », la politique actuelle du gouvernement fédéral est que sa responsabilité, à quelques exceptions près, s'étend seulement aux Indiens vivant dans des réserves, tandis que les gouvernements provinciaux ont la responsabilité générale des Autochtones vivant hors réserve<sup>(19)</sup>. Les peuples autochtones argumentent que le gouvernement fédéral a une responsabilité envers tous les peuples autochtones et non envers seulement les Indiens inscrits et les Inuits. Toutefois, jusqu'à présent, ni le gouvernement fédéral ni les gouvernements provinciaux n'ont accepté une responsabilité spéciale pour les Métis et les Indiens non inscrits<sup>(20)</sup>.

---

(17) En 1985, le projet de loi C-31 a modifié la *Loi sur les Indiens* afin de satisfaire aux garanties d'égalité de la *Charte*, en supprimant les vieilles dispositions sur l'inscription qui comportaient des discriminations sexistes et en rétablissant le droit au *statut d'Indien* dans la *Loi sur les Indiens* modifiée. De nombreux problèmes entourent toujours le projet de loi C-31. Par exemple, on croyait que la nouvelle loi ferait disparaître le statut d'« Indien non inscrit », et que tous les membres des Premières nations seraient ainsi reconnus en tant qu'Indiens au sens de la *Loi sur les Indiens*. Cela supposait que de nombreux membres des Premières nations vivant hors réserve acquerraient le statut d'Indien et bénéficieraient des droits et avantages dont jouissent les Indiens inscrits. Dans bien des cas, cela ne s'est pas produit. Il n'entre pas dans le propos du présent rapport d'étudier en profondeur les dispositions du projet de loi C-31. Nous soulignons toutefois que les problèmes en souffrance au sujet de ce texte législatif continuent de toucher de nombreuses femmes autochtones vivant hors réserve et leurs enfants et qu'il faudrait que le gouvernement fédéral s'attaque à ce dossier sans délai.

(18) *Délibérations*, 17 mars 2003, grand chef Dennis White Bird.

(19) Une décision de la Cour suprême de 1939 (*au sujet des Eskimos*) a englobé les Inuits dans la définition d'« Indiens » à l'article 91(24), reconnaissant un rôle spécial du fédéral par rapport aux Inuits. Comme dans le cas des Indiens inscrits vivant dans des réserves, le gouvernement fédéral assure certains programmes et services aux collectivités inuites.

(20) Le statut des Métis et des Indiens non inscrits, en vertu de l'article 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* demeure indéterminé. Comme il a été mentionné, le gouvernement fédéral soutient qu'il n'a pas la responsabilité exclusive de ces groupes, et que ses responsabilités financières par rapport à ces derniers sont par conséquent limitées.

Les Autochtones vivant hors réserve, y compris les Indiens inscrits, les Indiens non inscrits et les Métis constituent la grande majorité des Autochtones. Toutefois, ce sont eux qui sont les moins bien servis par les programmes du gouvernement fédéral. Une question aussi importante et fondamentale contribue, en grande partie, aux mauvaises conditions économiques et sociales qui affectent tant d'Autochtones du pays. Comme un témoin l'a exprimé :

Il faut régler les grands problèmes des jeunes Autochtones, qu'ils vivent à l'intérieur ou à l'extérieur des réserves, dans des collectivités urbaines. Je vous rappelle que le gouvernement fédéral doit respecter ses obligations fiduciaires à l'égard des Premières nations, quel que soit l'endroit où elles sont établies. Il faut aussi régler la question des compétences car lorsque les Autochtones quittent leur communauté, il y a un grand vide à ce chapitre<sup>(21)</sup>.

Le Comité, après avoir écouté les groupes autochtones et les personnes qui ont témoigné devant lui, croit que le rôle du gouvernement fédéral en ce qui a trait aux Autochtones vivant hors réserve et dans des zones urbaines mérite un examen en profondeur et une résolution subséquente. Une étude de la politique fédérale à cet égard aurait dû être effectuée depuis longtemps, même sans tenir compte du fait que sept Autochtones sur dix vivent maintenant hors réserve. L'évolution des types d'établissement, conjuguée à un appauvrissement des conditions sociales, oblige les décideurs à s'occuper de façon pertinente des « situations géographiques actuelles en ce qui a trait aux politiques, aux droits et à l'administration »<sup>(22)</sup>.

## RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX

Parce qu'ils ont refusé d'accepter, d'éclaircir et de coordonner leurs rôles et leurs secteurs de compétences, les gouvernements fédéral et provinciaux ont laissé s'établir ce que la *Commission royale sur les peuples autochtones* a appelé un « vide politique », l'existence de cette « zone politique neutre » a eu pour conséquence que les besoins des Autochtones vivant en milieu urbain et à l'extérieur des réserves ont été négligés.

Le gouvernement fédéral exerce sa responsabilité à l'égard des Premières nations par l'entremise du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC). Le ministère a la responsabilité principale, bien que non exclusive, de respecter les responsabilités du gouvernement fédéral en matière de constitution, de droit, de traités et de politiques envers les Premières nations, les Inuits et les gens du Grand Nord. Par ailleurs, il ne se reconnaît pas une responsabilité juridique ou constitutionnelle envers les Indiens non inscrits, les Métis, ou les membres des Premières nations résidant hors réserve. Par conséquent, ces groupes ne bénéficient pas du budget annuel de six milliards de dollars de AINC, qui comprend la santé, l'éducation, l'habitation, le développement économique ainsi que la programmation culturelle et sociale :

(21) *Délibérations*, 1<sup>er</sup> avril 2003, Anne Lesage, directrice générale, Thunder Bay Indian Friendship Centre.

(22) Evelyn Peters, « Developing Federal Policy for First Nations People in Urban Areas: 1945-1975 », *The Canadian Journal of Native Studies*, vol. XXI, n° 1, 2001, p. 57-96 (traduction).

Le gouvernement fédéral a restreint la gamme de services qu'il offre aux Indiens vivant dans des réserves et aux Inuits et aux Indiens vivant dans des communautés du Nord. À l'exception de certains avantages dans les domaines de l'éducation et de la santé, les services du gouvernement fédéral ne sont plus disponibles une fois que les Indiens quittent la réserve ou que les Inuits et les Indiens quittent leur communauté du Nord. Les Métis ainsi que tous les autres qui ne sont pas des Indiens selon la définition de la *Loi sur les Indiens* reçoivent peu de services en vertu de la législation fédérale<sup>(23)</sup>.

À cause de cette restriction, les Autochtones vivant hors réserve doivent se tourner vers les administrations provinciales et municipales pour recevoir des services publics. Toutefois, la *Commission royale sur les peuples autochtones* a constaté que les administrations provinciales ont leurs limites. Tandis que les Autochtones vivant dans des milieux urbains pourraient en théorie avoir accès à des programmes provinciaux d'application générale, de nombreux Autochtones ont dû affronter des conditions difficiles pour avoir accès à ces services et ils auraient préféré des programmes adaptés à leur culture.

Traditionnellement, la plupart des provinces ont soutenu que, en général, le gouvernement fédéral a la principale responsabilité, et, surtout, la responsabilité financière de tous les peuples autochtones du Canada – y compris les Indiens inscrits et non inscrits et les Métis vivant hors réserve.

## TENDANCES ÉMERGENTES

Certains gouvernements provinciaux ont récemment joué un rôle plus actif afin d'améliorer leurs relations avec les collectivités autochtones. La Saskatchewan constitue un exemple concret à cet égard. Sa Metis and off-Reserve First Nations Strategy est une démarche exhaustive visant à répondre aux besoins des Autochtones en milieu urbain, et par extension, au bien-être social et économique de la collectivité en général :

L'avenir de la Saskatchewan est fonction de notre aptitude à veiller à ce que les Autochtones et les non Autochtones ne vivent plus dans des cultures isolées l'une de l'autre [...] Pour assurer la santé sociale de nos collectivités, il est essentiel de trouver des moyens d'aboutir à une intégration, à un recouplement de deux cultures, de deux sociétés et, dans bien des cas, de deux races, qui soit positif et constructif, plutôt que négatif et dysfonctionnel<sup>(24)</sup>.

---

(23) Commission royale sur les peuples autochtones, Rapport de la table ronde nationale sur les questions concernant les Autochtones en milieu urbain, 1993, p. 5.

(24) *Délibérations*, 25 février 2003, Brent Cotter, c. r. sous-ministre, Relations gouvernementales et affaires autochtones, gouvernement de la Saskatchewan.

La preuve qu'un changement se produit dans la façon de penser des provinces va plus loin que l'exemple de la Saskatchewan. À divers degrés, on peut le constater dans l'émergence des cadres d'action des provinces et l'introduction de programmes destinés aux Autochtones de plusieurs provinces au pays<sup>(25)</sup>. Par exemple, en 1999, le gouvernement albertain a publié son cadre d'action concernant les Autochtones intitulé *Strengthening Relationships* et dans son discours du Trône de 2001, le gouvernement provincial de la Colombie-Britannique s'est engagé à redoubler d'efforts pour régler les questions touchant les Autochtones en milieu urbain.

Même s'il s'est toujours fait tirer l'oreille pour fournir des programmes et des services aux Autochtones résidant en milieu urbain et hors réserve, le gouvernement fédéral a aussi commencé à reconnaître la nécessité d'augmenter ses activités dans ce secteur. Il existe environ 80 programmes ciblés pour les Autochtones résidant hors réserve et en milieu urbain dans une gamme de secteurs politiques, notamment la santé, la situation des sans-abri, la formation, l'emploi, l'éducation, la justice, les soins aux enfants, la jeunesse et le soutien à la culture<sup>(26)</sup>. Le lecteur trouvera en annexe une liste des programmes fédéraux destinés aux Autochtones en milieu urbain. Parmi les autres étapes notables prises par le gouvernement fédéral, citons les suivantes :

- dans le *Discours du Trône de 2002* du gouvernement du Canada, les besoins des Autochtones résidant dans des villes ont été reconnus pour la première fois<sup>(27)</sup>;
- le rapport provisoire d'avril 2002 du *Groupe de travail sur les questions urbaines du premier ministre* a formulé plusieurs recommandations importantes visant à diminuer la pression qui pèse sur les épaules des Autochtones en milieu urbain<sup>(28)</sup>, et
- pour répondre aux besoins socioéconomiques des Autochtones en milieu urbain, en 1998, le gouvernement fédéral a lancé sa *Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain*. Tablant sur les programmes et les services existants, la Stratégie vise à améliorer la coordination, à améliorer les liens horizontaux et l'intégration des politiques au sein du gouvernement fédéral et à établir des partenariats avec d'autres parties intéressées afin de mieux répondre aux besoins des Autochtones en milieu urbain.

---

(25) Dans son rapport de janvier 2002 intitulé *Enhanced Urban Aboriginal Programming in Western Canada*, la Canada West Foundation a constaté que quelques gouvernements provinciaux ont mis en place une gamme de programmes améliorés à l'intention des Autochtones en milieu urbain vivant dans leurs grandes villes. Le rapport est disponible en ligne à l'adresse [www.cwf.ca](http://www.cwf.ca).

(26) Comité sénatorial permanent sur les peuples autochtones, *Délibérations*, première session, 37<sup>e</sup> législature, 27 novembre 2001, Fred Caron, sous-ministre adjoint, Secrétariat des affaires autochtones, Bureau du Conseil privé.

(27) Dans le Discours du Trône de 2002, le gouvernement s'est engagé à travailler avec les « provinces intéressées et étendra l'application des projets pilotes existants afin de répondre aux besoins des personnes autochtones qui vivent dans les villes ».

(28) Le rapport provisoire complet est accessible sur le site Web du Groupe de travail sur les questions urbaines du caucus du premier ministre : [www.liberal.parl.gc.ca](http://www.liberal.parl.gc.ca).

Malgré leurs cadres de compétences respectifs, les gouvernements fédéral et provinciaux participent vraiment à l'élaboration des programmes et des politiques à l'intention des Autochtones en milieu urbain. Toutefois, leurs efforts sont déployés de façon ponctuelle et sans concertation, les ressources étant utilisées de manière inefficente et les programmes se chevauchant. Comme il est mentionné par la suite dans le rapport, une grande partie des activités concernant les programmes sont menées séparément les unes des autres, sans consultation. Il en résulte un paysage labyrinthique non coordonné de programmes.

*Malgré leurs cadres de compétences respectifs, les gouvernements fédéral et provinciaux participent vraiment à l'élaboration des programmes et des politiques à l'intention des Autochtones en milieu urbain. Toutefois, leurs efforts sont déployés de façon ponctuelle et sans concertation, les ressources étant utilisées de manière inefficente et les programmes se chevauchant. Une grande partie des activités concernant les programmes sont menées séparément les unes des autres, sans consultation. Il en résulte un paysage labyrinthique non coordonné de programmes.*

## TRANSFÉRABILITÉ DES DROITS

Les tribunaux défient de plus en plus le cadre d'action actuel du gouvernement fédéral, qui attache précisément les droits à la résidence dans les réserves. Notamment, dans l'arrêt *Corbiere*<sup>(29)</sup> de 1999, la Cour suprême du Canada a reconnu le droit des membres d'une bande vivant hors réserve de voter aux élections de bande, dans les cas où ces élections sont tenues en vertu des dispositions de la *Loi sur les Indiens*. La Cour suprême a statué que l'on ne peut faire de discrimination envers les membres de bandes en se fondant sur l'endroit où ils vivent et constaté que cette discrimination fondée sur la violation de la résidence contrevient à l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

L'arrêt *Corbiere* pourrait avoir de profondes répercussions sur l'ensemble des droits des membres de bande non résidents. Un prolongement logique du motif fourni dans l'arrêt *Corbiere* pourrait être qu'il est discriminatoire de refuser l'accès aux programmes et aux services aux membres de bande non résidents, comme il est discriminatoire de leur refuser le droit de voter. L'analyse par l'Assemblée des Premières nations de l'arrêt *Corbiere* de 1999 montre son incidence potentielle sur la disponibilité des programmes et des services pour les membres vivant hors réserve :

L'arrêt *Corbiere* a soulevé la question de savoir si les membres non résidents ont droit ou non aux programmes et aux services. En vertu de cet arrêt, le droit de voter pourrait aussi signifier le droit d'accès aux programmes et aux services<sup>(30)</sup>.

(29) *Corbiere c. Canada*, [1994] 1 C.N.L.R. 71 (F.C.T.D.).

(30) Assemblée des Premières nations, *The Corbiere Decision: What it means for First Nations*, p. 16 (traduction).

Le Bureau de l'Interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits a déclaré :

L'un est le cas *Corbier*, dans lequel le droit des Autochtones hors réserve de voter aux élections de bandes a été confirmé. À mon avis, cela va changer considérablement le visage des politiques sur les Indiens<sup>(31)</sup>.

La disparité actuelle au sein de la gamme des programmes et des services offerts aux résidents hors réserve est une source de grande frustration et constitue depuis longtemps un sujet de plainte. Lors de son témoignage devant le Comité, le chef national de l'Assemblée des Premières nations d'alors, Matthew Coon-Come, a dit au Comité que les « membres qui ont choisi de vivre dans ces zones [urbaines] devraient bénéficier, sans pénalité, des mêmes services et programmes auxquels ils auraient droit ailleurs »<sup>(32)</sup>. D'autres témoins ont également ajouté que le droit à la mobilité est une question de priorité qui doit être réglée par le gouvernement fédéral :

S'ils vivent hors réserve, alors peut-être qu'ils n'ont pas le même degré d'accès qu'une personne qui vit dans une réserve près du chef. Une réserve est comme un petit village, où tout le monde connaît tout le monde et où tout le monde est parent [...] Il y a des désavantages pour ceux qui quittent les réserves. La transférabilité des droits est un vrai problème<sup>(33)</sup>.

Malheureusement, les Premières nations, en vertu de la *Loi sur les Indiens* ne reçoivent pas d'argent pour les programmes et services assurés à leurs membres en dehors des réserves, bien que nous soyons politiquement responsables de ceux-ci. Les décisions de la Cour suprême du Canada, *Corbier*, *Delgamuukw* et *Musqueam* ont aidé à clarifier et à confirmer les responsabilités d'une bande vis-à-vis de ses membres hors réserve. Ces décisions confirment aussi les positions des Premières nations quant à la transférabilité des droits ancestraux et issus de traités de leur peuple et des gouvernements des Premières nations<sup>(34)</sup>.

---

(31) *Délibérations*, 27 novembre 2001, M. Fred Caron.

(32) Comité sénatorial permanent sur les peuples autochtones, *Délibérations*, première session : 37<sup>e</sup> législature, 11 juin 2002, Matthew Coon Come, chef national, Assemblée des Premières nations.

(33) Comité sénatorial permanent sur les peuples autochtones, *Délibérations*, première session : 37<sup>e</sup> législature, 6 mars 2002, Barbara Caverhill, directrice par intérim, Emploi et développement de la personne, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

(34) *Délibérations*, 17 mars 2003, grand chef White Bird.

L'arrêt *Corbiere*, et d'autres cas portés récemment devant les tribunaux<sup>(35)</sup> commencent à renforcer considérablement l'argument formulé depuis un certain temps par les gouvernements des Premières nations selon lequel les droits des peuples autochtones et découlant de traités ne sont pas confinés aux frontières des réserves. En d'autres mots, les droits sont transférables et l'autorité des gouvernements des Premières nations s'étend au-delà des limites des réserves. Toutefois, des témoins ont informé le Comité que la politique fédérale est élaborée actuellement de manière telle que lorsqu'un membre d'une Première nation quitte les limites d'une réserve, il perd son identité et ses droits.

Lors de leur témoignage devant le présent Comité, des représentants du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien nous ont informé que le ministère prévoit une revue fondamentale de sa politique à cet égard. Ils nous ont dit :

Nous avons entrepris une réforme fondamentale de la politique, si fondamentale qu'en fait, j'ai dû assigner toute une équipe à cette tâche exclusivement. Une des questions sur laquelle l'équipe se penche est celle de l'admissibilité. Jusqu'à présent, [...] celle-ci est fondée sur la résidence. Toutefois, nous nous demandons si cela est vraiment une bonne idée. Cela reflète-t-il la véritable identité de la personne? La personne est Autochtone tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la réserve. Peut-être devrions-nous lier l'admissibilité à la personne plutôt qu'à la résidence, et c'est une des options en matière de politique que nous considérons pour la réforme<sup>(36)</sup>.

L'urbanisation croissante des peuples autochtones amplifie les pressions qui s'exercent sur le besoin d'une nouvelle direction en matière d'élaboration de politiques<sup>(37)</sup>. La situation démographique actuelle des Autochtones et la jurisprudence émergente dans le secteur des droits hors réserve donnent à penser que le mandat du ministère ne correspond plus

---

(35) Dans la décision de 2002 de la cour fédérale du Canada, *Misquadis v. Canada*, les demandeurs, des organisations autochtones d'aide à l'emploi, voulaient que Développement des ressources humaines Canada (DRHC) veille à ce que ses bénéfices soient assurés également à tous les peuples autochtones. La question principale consistait à déterminer si DRHC a contrevenu à l'article 15 de la *Charte* en ne concluant pas d'Accords de développement des ressources humaines autochtones (ADRHA) avec les collectivités vivant dans les réserves. Le juge Lemieux a constaté que la manière dont DRHC a appliqué ses ADRHA était, en fait, discriminatoire, et ordonné au ministère d'éliminer l'exclusion.

(36) *Délibérations*, 6 mars 2002, Chantal Bernier, sous-ministre adjointe, Secteur des programmes et des politiques socio-économiques, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

(37) La transformation démographique profonde de la population et la situation géographique des Autochtones a une incidence considérable sur le rôle du fédéral envers les Premières nations. Cette situation signifie qu'avec le temps, le gouvernement a vu sa responsabilité s'appliquer à de moins en moins de gens.

pleinement aux identités géographiques des peuples autochtones. Selon nous, il est évident que le mandat actuel du ministère, dont la principale responsabilité est envers les Premières nations vivant dans des réserves et les Inuits, ne peut plus réellement servir de fondement législatif adéquat pour répondre aux besoins de la vaste majorité des peuples autochtones, dont les deux tiers vivent aujourd’hui hors réserve. Considérons, par exemple, que *des huit milliards de dollars que le gouvernement dépensera durant l’année financière 2002-2003, seulement 270 millions de dollars seront consacrés aux programmes urbains et hors réserve.* Par conséquent, le Comité pense que la transférabilité des droits des Premières nations doit être considérée comme une priorité.

*Des témoins ont informé le Comité que la politique fédérale est conçue actuellement de manière telle que lorsqu'un membre d'une Première nation quitte les limites d'une réserve, il laisse aussi derrière lui son identité et ses droits.*

Par conséquent, nous recommandons :

### Mesures recommandées

**Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, en collaboration avec les Premières nations :**

- élabore des procédures et des lignes directrices reconnaissant la transférabilité des droits des membres et des Premières nations;
- veille à ce que les lignes directrices et les procédures comprennent des estimations des ressources financières nécessaires pour fournir un accès équitable aux programmes et services aux membres résidents et non résidents.

Le Comité s'attend à ce que toutes les mesures du ministère à l'égard de la présente recommandation soient prises en collaboration avec les Premières nations.

La reconnaissance et la mise en œuvre du droit à la mobilité auront de nombreuses répercussions sur les collectivités des Premières nations, surtout sur leur capacité financière d'assurer des services aux membres non résidents. Ce sont des questions concomitantes qui exigent d'être examinées attentivement : de quelle façon les droits pourraient-ils être répartis afin que les intérêts des résidents et des non résidents soient respectés? Quels sont les rôles et les responsabilités des gouvernements des Premières nations envers leurs citoyens vivant à l'intérieur et à l'extérieur des réserves? Quels sont le rôle et la responsabilité du gouvernement fédéral vis-à-vis des membres hors réserve? En outre, la question de la transférabilité des droits touche les fondations mêmes de la citoyenneté pour les gouvernements des Premières nations. Par conséquent, les Premières nations doivent disposer de suffisamment de temps pour élaborer leurs propres politiques et procédures concernant les droits et les intérêts de tous leurs membres, et, d'une voix forte pour concevoir des politiques qui affectent tant matériellement leurs gouvernements et citoyens.

De plus, le présent Comité croit fortement que le gouvernement fédéral doit prendre des mesures officielles afin de clarifier et de résoudre les droits des Métis du Canada. Bien qu'ils soient reconnus dans la constitution comme l'un des trois groupes autochtones au Canada, les Métis ne bénéficient pas des mêmes droits que les membres des Premières nations et les Inuits. L'étendue des droits de chasse et de pêche des Métis ainsi que les répercussions juridiques élargies de leur inclusion dans la constitution exige une résolution. En outre, la récente décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire R. c. Powley<sup>(38)</sup> aura des conséquences importantes pour les décideurs et fera en sorte que les dossiers non résolus concernant les Métis occuperont une place de plus en plus grande dans les politiques gouvernementales.

Par conséquent, le présent Comité recommande :

#### Mesure recommandée

**Que le gouvernement fédéral entame des négociations officielles avec les organisations appropriées des Métis en vue de clarifier et de résoudre les questions de droits et de compétences en suspens des Métis du Canada.**

#### AU-DELÀ DES COMPÉTENCES : LA QUESTION DE L'ÉDUCATION POSTSECONDAIRE

*Nous allons vous parler des principales questions qui touchent les jeunes : l'éducation, l'éducation et encore l'éducation ...*

*M. Robert Adams,  
Directeur général, Centre canadien des Autochtones de Toronto*

L'aide à l'éducation postsecondaire pour les étudiants autochtones est un autre défi auquel sont confrontés les Autochtones en milieu urbain, surtout en raison des désaccords en matière de compétences. Il s'agit d'un secteur où les jeunes Autochtones se trouvent entre les champs de compétence des prestataires de programmes. Tandis que les gouvernements argumentent quant à leurs responsabilités respectives, une autre génération de jeunes se voit refuser l'accès à ces occasions essentielles de se créer une vie meilleure. Ces problèmes de compétences aggravent le fardeau des politiques antérieures mal orientées.

Une aide à l'éducation de tous les jeunes autochtones est nécessaire afin de créer des solutions durables pour ce segment désavantagé de

*La plupart des Autochtones en milieu urbain accusent un retard pour ce qui est de bénéficier de la prospérité économique au Canada et malheureusement, ils ont trop souvent été négligés par les gouvernements qui argumentent sur le sens du terme responsabilité.*

*Bureau du Conseil privé, Urban Aboriginal Strategy: An Analysis*

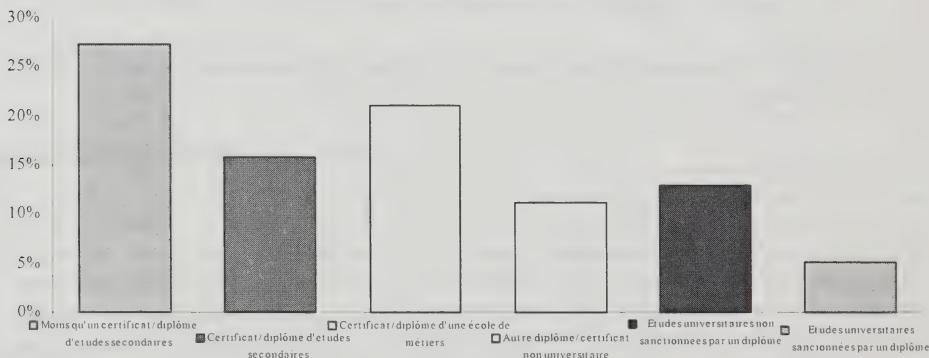
(38) R. c. Powley, 2003 CSC 43.

la population. Dans un contexte de mondialisation et d'avancées technologiques, nous ne pouvons guère nous permettre de faire de l'instruction primaire, secondaire ou postsecondaire une victime de l'étroitesse d'esprit des décideurs. C'est une question de droit et de bon sens de ne pas laisser tomber cette génération de jeunes Autochtones. C'est pourtant ce que nous faisons dans le domaine des études supérieures.

## REFONTE DE L'APPROCHE ACTUELLE EN MATIÈRE D'ÉDUCATION POSTSECONDAIRE

Des études postsecondaires sont essentielles pour améliorer les résultats économiques et sociaux des jeunes Autochtones et réduire la disparité qui continue d'exister entre les Autochtones et les non Autochtones. Selon les données compilées par Statistique Canada et présentées au Comité, l'écart entre les taux d'emploi chez les jeunes Autochtones et les jeunes non Autochtones diminue considérablement lorsqu'on examine la situation des jeunes qui possèdent un diplôme universitaire<sup>(39)</sup>. Par exemple, en 1996, les jeunes Autochtones sans diplôme d'études secondaires ont déclaré un taux de chômage de 40 p. 100. Par contre, les taux de chômage étaient de moitié moins élevés dans le cas de ceux qui détenaient un diplôme d'études secondaires (23 p. 100) ou collégial (20 p. 100). Les jeunes Autochtones détenteurs d'un diplôme universitaire enregistraient le taux le plus bas, soit 9 p. 100<sup>(40)</sup>. Par conséquent, l'éducation est un facteur de plus en plus important pour atténuer les taux de chômage élevés chez les jeunes Autochtones. Les données du recensement de 2001 confirme cette réalité.

Taux de chômage selon le niveau de scolarisation, population autochtone,  
Canada, recensement de 2001



La corrélation positive entre l'éducation et l'emploi n'est pas une idée nouvelle. Ce qui est nouveau, toutefois, c'est à quel point ce lien est prononcé chez les jeunes Autochtones. Ceux qui font des études supérieures peuvent s'attendre à accroître *sensiblement* leurs probabilités d'être embauchés et d'augmenter leur niveau de revenu. Le professeur Eric

(39) Comité sénatorial permanent sur les peuples autochtones, *Délibérations*, première session : 37<sup>e</sup> législature, 4 décembre 2001, Doug Norris, Directeur général, Statistique démographique et du recensement, Statistique Canada.

(40) Heather Tait, *Niveau de scolarité des jeunes adultes autochtones*, Tendances sociales canadiennes, printemps 1999, p. 8. Statistique Canada – Catalogue no 11-008.

Howe, de l'Université de la Saskatchewan, dont les travaux de recherche ont permis de conclure que les Autochtones ont le taux de rendement le plus élevé par rapport à la moyenne de leur investissement en éducation, a souligné ce point. En outre, les recherches du professeur Howe montrent que parmi les gens les plus instruits, les Autochtones gagnent approximativement le même salaire que leurs pairs non autochtones.

Des études postsecondaires sont aussi essentielles pour assurer un emploi intéressant dans une économie fondée sur le savoir et de plus en plus concurrentielle. Les jours où il suffisait de détenir un diplôme d'études secondaires pour obtenir un emploi lucratif à long terme sont révolus. Le marché du travail a considérablement changé durant la dernière décennie en raison surtout des avancées technologiques et de la mondialisation. Les économies postindustrielles accordent beaucoup d'importance au savoir et aux compétences, et jamais auparavant le lien entre l'éducation et l'emploi n'a été aussi vital. Des études, comme celle de la Table ronde nationale de l'Alberta sur l'apprentissage, donnent à penser que d'ici 2004, un emploi sur quatre exigera un diplôme universitaire. Au cours de son témoignage, M. John Kim Bell a observé :

Les jours où il suffisait de détenir un diplôme d'études secondaires pour décrocher un emploi tirent à leur fin. Les nouveaux emplois qui seront créés dans l'avenir nécessiteront des diplômes qui exigeront de nouvelles compétences et par conséquent, une meilleure instruction sera essentielle non seulement pour trouver un emploi, mais aussi pour le conserver<sup>(41)</sup>.

Toutefois, malgré certains gains rassurants, les jeunes Autochtones continuent d'accuser un certain retard par rapport au reste de la population canadienne, à un moment où les emplois exigent une scolarité de plus en plus élevée.

Les données du dernier recensement de 2001 indiquent que l'écart en matière de scolarité se rétrécit, mais qu'il est encore grand parmi les diplômés universitaires. Tandis que la proportion d'Autochtones sans diplôme d'études secondaires est passée de 45 p. 100 en 1996 à 39 p. 100 en 2001, les Autochtones ayant une formation postsecondaire continuent d'être proportionnellement moins nombreux que le reste des Canadiens. Alors que 38 p. 100 de jeunes Autochtones ont fait des études postsecondaires (par rapport à 33 p. 100 en 1996), 53,4 p. 100 de non

*Cette structure par âge plus jeune représente une perspective d'avenir pour les villes, surtout de l'Ouest. À mesure que les non Autochtones prendront leur retraite, l'on prévoit qu'un manque de main-d'œuvre qualifié se produira. Les jeunes autochtones en milieu urbain pourraient contribuer à combler ce manque une fois en âge de travailler. Toutefois, une telle chance pourrait être perdue si les jeunes Autochtones qui vivent dans les villes canadiennes sont incapables de participer pleinement à la population active.*

*Calvin Hanselmann,  
Canada West Foundation*

(41) Prix nationaux d'excellence décernés aux Autochtones, *Taking Pulse*, publication présentée au Comité sénatorial sur les peuples autochtones, p. 8 (traduction).

Autochtones détiennent un diplôme d'études postsecondaires. Quand nous décortiquons ces pourcentages, nous commençons à apprécier leur plein impact. En Saskatchewan, par exemple, 460 jeunes Autochtones qui n'étaient plus aux études détenaient un diplôme universitaire en 2001, comparativement à 9 445 jeunes non Autochtones<sup>(42)</sup>.

Le gouffre est renversant, et dans de nombreux centres urbains, insoutenable. Les villes sont des centres vitaux de l'économie mondiale et leur prospérité continue est menacée par le manque anticipé de travailleurs qualifiés. Le manque imminent de main-d'œuvre est un sujet de préoccupation important pour le monde des affaires, du travail et les gouvernements. Les jeunes Autochtones, un segment croissant des populations urbaines, sont une ressource majeure qui pourraient répondre aux besoins en main-d'œuvre. Des témoins nous ont dit que les jeunes Autochtones pourraient très bien combler l'écart imminent au sein de la main-d'œuvre canadienne.

Pour les dirigeants d'entreprise et de collectivités, les jeunes Autochtones instruits et motivés pourraient former un élément dynamique et important de la main-d'œuvre de demain. À moins que nous ne commençons à faire tomber les barrières structurelles, cela ne pourra pas se produire.

#### RÉFORME DU PROGRAMME D'AIDE AUX ÉTUDIANTS DE NIVEAU POST-SECONDAIRE

L'échec du Canada est en grande partie attribuable à l'interprétation restreinte que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien fait de son mandat. Dans le cadre de son Programme d'aide aux étudiants du postsecondaire (PAENP), le ministère n'exige pas que les étudiants résident dans des réserves pour être admissibles au programme. Toutefois, il restreint l'admissibilité aux Indiens inscrits et aux Inuits, ce qui empêche effectivement les Métis et les Indiens non inscrits de bénéficier également du programme. Plusieurs témoins ont manifesté leur frustration par rapport à cette restriction fondée sur des distinctions de statut arbitraires :

Le financement disponible en matière d'études post-secondaires pour les Indiens inscrits, bien qu'il ne soit pas restreint aux réserves, est une question fondamentale pour nous. Nous devons nous demander de nouveau comment nous pouvons aider plus de jeunes Autochtones à faire des études<sup>(43)</sup>.

Comme nous sommes des Indiens non inscrits, nous ne sommes pas admissibles pour recevoir de l'aide du ministère des Affaires indiennes [...] et devons dépendre de programmes provinciaux d'application générale<sup>(44)</sup>.

---

(42) *Globe and Mail*, Alanna Mitchell, *The New Canada: Changing Native History*, 17 juin 2003.

(43) Comité sénatorial permanent sur les peuples autochtones, *Délibérations*, Première session, 37<sup>e</sup> législature, 16 avril 2002, Dwight A. Dorey, chef national, Congrès des peuples autochtones.

(44) Comité sénatorial permanent sur les peuples autochtones, *Délibérations*, Deuxième session : 37<sup>e</sup> législature, 2 avril 2003, Chef Betty Anne Lavallée, C.D., New Brunswick Aboriginal Peoples Council.

Le Comité s'est fait dire à maintes reprises qu'en vertu de sa politique actuelle, le gouvernement fédéral adopte une interprétation étroite en matière de compétences ne correspond plus aux présentes réalités démographiques et politiques. Une interprétation plus vaste en la matière s'impose si l'on veut vraiment faire des progrès dans le domaine de l'éducation.

Comme on l'a observé récemment, les collectivités autochtones doivent, pour passer d'une situation de désespoir à l'accès à la classe moyenne, absolument pouvoir accéder aux études supérieures<sup>(45)</sup>. Et pour que s'établissent des fondations honnêtes qui permettront l'émergence d'une classe moyenne dynamique, il faut que les gouvernements pensent et agissent de manière proactive.

Le problème, comme plusieurs témoins l'ont souligné, c'est que, dans ses programmes actuels, le gouvernement fédéral ne fait essentiellement que réagir à des situations données. Comme un témoin l'a fait observer :

Je crois que le fait de concevoir et de bâtir l'avenir comme nous pensons qu'il devrait être, de nous montrer proactifs plutôt que de réagir est très avantageux<sup>(46)</sup>.

Les jeunes Autochtones nous ont dit que les gouvernements les perçoivent comme des problèmes à régler plutôt que comme une ressource à cultiver.

Nous devons être proactifs avec les jeunes. Nous devons cesser de les voir comme des anomalies, comme des problèmes à régler<sup>(47)</sup>.

Une réforme et une aide réelle aux étudiants du niveau post-secondaire sont essentielles pour créer ce genre de changement structurel profond. En dépit de la position du ministère en ce qui concerne son mandat, il faut remettre en question la restriction fondée sur le statut pour ce qui est de l'admissibilité à l'aide en matière d'études postsecondaires. Nous croyons que l'urgente nécessité de tirer les jeunes Autochtones de leur situation de façon permanente et significative rend cette politique de plus en plus difficile à justifier.

*Une éducation postsecondaire est un moyen de permettre aux Autochtones de commencer à renverser la tendance voulant qu'ils soient exclus du point de vue social et économique depuis toujours des centres d'influence de prise de décisions.* Leur absence notable aux postes de niveau supérieur dans les entreprises et au gouvernement les laisse effectivement sans voix dans des domaines d'influence marquante.

La sous-représentation possible des Autochtones dans ces postes importants est une chose qui doit inquiéter tous les membres de

---

(45) *Ibid.*, Alanna Mitchell.

(46) *Délibérations*, 11 février 2003, M. John Kim Bell.

(47) *Délibérations*, 18 mars 2003, Table ronde des jeunes Autochtones de Vancouver, Mme Melanie Mark, Urban Native Youth Association.

notre société. Cela veut dire que nous ne pouvons pas influer sur des décisions qui ont beaucoup de conséquences sociales<sup>(48)</sup>.

Le lien entre l'éducation et l'emploi est critique, tout comme la relation entre le chômage et le désespoir social. Le manque d'accès à un emploi intéressant dans l'économie actuelle fait courir à ces jeunes le risque de développer certains problèmes sociaux. Confrontés à une marginalité économique extrême, bon nombre d'entre eux peuvent conclure qu'ils sont incapables d'atteindre les buts approuvés par la société, et certains peuvent conséquemment décider que l'activité criminelle constitue la principale façon d'accéder à la richesse matérielle. Participer à diverses entreprises illégales peut entraîner des gains financiers et sociaux à court terme. Les jeunes s'enfoncent alors dans un style de vie auquel ils peuvent difficilement renoncer. Un faible niveau de scolarité, peu de compétences sur le plan de l'emploi et une expérience de travail minime préparent mal ces jeunes à poursuivre un cheminement de carrière légitime<sup>(49)</sup>.

*Le manque d'accès à un emploi intéressant dans l'économie courante fait courir à ces jeunes le risque de développer certains problèmes sociaux.*

Si les défis auxquels les jeunes Autochtones sont confrontés sont ignorés, cela pourrait avoir, et aura, des conséquences négatives tant pour les collectivités autochtones que pour l'ensemble de la société canadienne. Il est grand temps que les gouvernements investissent des ressources dans des programmes visant les jeunes Autochtones et destinés à améliorer leurs résultats scolaires, afin qu'ils puissent acquérir la formation et les compétences nécessaires pour obtenir un emploi intéressant. *Le Profil du marché du travail* donne à penser que l'accès au marché du travail canadien est particulièrement précaire pour les jeunes Autochtones. Ces derniers ont besoin que l'on s'occupe d'eux de façon particulière car ils tendent à faire partie des jeunes les moins instruits et que ce sont eux qui bénéficiaient le plus d'études plus poussées<sup>(50)</sup>.

Le gouvernement fédéral a reconnu l'importance d'améliorer les résultats scolaires des enfants et des jeunes Autochtones. Dans le cadre de ses efforts visant à combler l'écart qui sépare les enfants et les jeunes Autochtones de leurs pairs non autochtones en ce qui concerne leurs chances dans la vie, le gouvernement du Canada, dans son *Discours du Trône* (2002), a souligné que l'éducation des Premières nations constituerait une priorité :

Le gouvernement prendra d'autres mesures pour s'assurer que les enfants autochtones et non autochtones aient les mêmes chances dans la vie [...] Ce que le Canada peut faire de plus important pour

(48) *Délibérations*, 17 mars 2003, Giselle Campbell, Conseillère d'équité en matière d'emploi, Hydro-Manitoba.

(49) La situation des jeunes Autochtones au Canada illustre ce point. Parce qu'ils sont marginalisés sur les plans économique et social, ces derniers ont un taux d'activité criminelle beaucoup plus élevé que celui des non Autochtones. En outre, l'augmentation du nombre de gangs de jeunes Autochtones, particulièrement dans les villes de l'Ouest comme Winnipeg, Edmonton et Vancouver, peut aussi fournir un sens d'identité et de communauté à ce qui est, essentiellement, une partie de la société canadienne privée de ses droits.

(50) Développement des ressources humaines Canada, *Profil des jeunes Canadiens sur le marché du travail*, 2000, p. 20.

les Premières nations est de hausser la qualité de l'éducation offerte dans les réserves. Il travaillera avec le Groupe de travail national sur l'éducation, récemment mis sur pied, afin d'améliorer les résultats scolaires chez les enfants des Premières nations. Il prendra également des mesures immédiates pour aider les enfants des Premières nations ayant des besoins d'apprentissage particuliers<sup>(51)</sup>.

Le Comité applaudit cet engagement, mais continue de croire que les résultats scolaires de *tous* les enfants et jeunes Autochtones devraient être une priorité pour le gouvernement; il croit aussi que cet engagement ne devrait pas se limiter à l'éducation des membres des Premières nations, mais répondre également aux besoins des Métis et des Indiens non inscrits à cet égard.

Le Comité est conscient qu'il n'y a pas de solution magique aux nombreux défis auxquels sont confrontés les jeunes Autochtones. Nous sommes aussi très conscients qu'il y a des limites à la portée d'une stratégie qui vise à encourager la poursuite d'études postsecondaires, mais oublie de tenir compte de l'environnement social et scolaire général. Toutefois, lorsque des barrières structurelles existent, les décideurs *doivent*, dans l'intérêt des jeunes Autochtones, agir afin de les faire tomber.

Assurer un accès significatif à des études postsecondaires aux jeunes Autochtones est un investissement que nous effectuons non seulement pour leur avenir, mais aussi pour le nôtre. Il est difficile de comprendre comment nous pouvons refuser aux jeunes Autochtones désireux de poursuivre des études la chance de le faire; leur accorder une telle chance, c'est leur permettre de se prendre en main et de se sortir de conditions sociales épouvantables.

En tant que société, nous pouvons nous désoler d'avoir adopté, par le passé, des politiques mal orientées; ne devrions-nous pas plutôt nous sentir moralement et socialement responsables de rendre aux jeunes Autochtones d'aujourd'hui ce qui n'aurait jamais dû être enlevé à ceux d'hier : l'espoir d'avoir un avenir et la possibilité d'y occuper la place à laquelle ils ont droit? Des études universitaires, en soi, ne pourront peut-être pas suffire à faire disparaître les nombreuses maladies sociales qui affectent tant de jeunes innocents, mais ils constituent une étape importante pour leur permettre d'améliorer leur bien-être et leur confiance. Un jeune Autochtone instruit sera moins vulnérable à certains facteurs sociaux et économiques qui nuisent à sa capacité d'être un membre productif et à part entière de la société canadienne et de contribuer à la capacité de ses propres collectivités et institutions. Croire que nous leur devons moins est impensable.

En outre, le Comité s'inquiète du fait que bien que le financement des études postsecondaires ait légèrement augmenté, il n'arrive pas à tenir compte ni de la croissance rapide de la population autochtone ni de la hausse des frais de scolarité.

---

(51) Gouvernement du Canada, *Le Canada que l'on veut*, Discours du Trône, 37<sup>e</sup> législature, Deuxième Session.

**Affaires indiennes et Nord canadien<sup>(52)</sup>**  
**Dépenses liées aux études postsecondaires**  
**1989-2003**

<b>1989-1990</b>	142 000 000 \$
<b>1990-1991</b>	189 000 000 \$
<b>1991-1992</b>	193 430 000 \$
<b>1992-1993</b>	200 842 000 \$
<b>1993-1994</b>	212 180 000 \$
<b>1994-1995</b>	246 874 000 \$
<b>1995-1996</b>	260 379 000 \$
<b>1996-1997</b>	268 596 000 \$
<b>1997-1998</b>	274 281 000 \$
<b>1998-1999</b>	281 924 000 \$
<b>1999-2000</b>	280 062 000 \$
<b>2000-2001</b>	283 978 000 \$
<b>2001-2002</b>	285 464 000 \$
<b>2002-2003</b>	297 882 000 \$*
<b>2003-2004</b>	303 840 000 \$*

Par conséquent, le Comité recommande :

#### Mesures recommandées

- Que le gouvernement fédéral veille à ce que les critères d'admissibilité au Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire (PAENP) soient élargis afin d'inclure tous les groupes autochtones, peu importe leur statut.
- Que le budget du PAENP soit augmenté afin de correspondre aux niveaux des demandes qui découlent de l'abolition des restrictions fondées sur le statut.
- Que le financement du PAENP soit indexé de façon appropriée en vue de tenir compte de la hausse des frais de scolarité et de la croissance de la population de jeunes Autochtones.

---

(52) Source : Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

## PARTIE IV : PROGRAMMES ET SERVICES

---

Les services offerts à la population autochtone des villes canadiennes ne répondent pas aux besoins des jeunes Autochtones. C'est ce que concluait la *Commission royale sur les peuples autochtones*, en 1996. La Commission soulignait que « les organismes de services négligent souvent les besoins particuliers des jeunes Autochtones ou les sous-estiment au moment d'élaborer et de mettre en œuvre leurs programmes »<sup>(53)</sup>. Cette affirmation correspond aux témoignages que nous avons entendus. Rares sont les organisations autochtones qui ont pour mandat précis ou exclusif de combler les besoins des jeunes. Ainsi, bien que les centres d'amitié offrent certains programmes aux jeunes des milieux urbains, ils disposent de ressources limitées qu'ils doivent consacrer à plusieurs domaines différents, d'où un éventail et un niveau de services insuffisants en ce qui a trait aux initiatives destinées aux jeunes. Pourtant, les besoins des jeunes sont complexes, variés et croissants. La plupart des autres fournisseurs de services autochtones doivent composer avec une situation semblable.

Les témoignages présentés au Comité suggèrent également que les jeunes Autochtones des villes sont réticents à recourir aux services destinés à la population en général. Ils préfèrent s'adresser aux organisations communautaires autochtones, qu'ils considèrent comme les principaux fournisseurs de services et auxquelles ils demandent parfois de servir d'intermédiaires entre eux et les organismes qui desservent l'ensemble de la population. Leur réticence s'explique en bonne part par la discrimination qui s'exerce traditionnellement à l'égard des peuples autochtones.

Dans la présente section, nous présentons les principaux défis à relever en matière d'élaboration de programmes et de prestation de services destinés à la jeunesse autochtone des villes, à savoir : la capacité des collectivités et des jeunes Autochtones des villes de tirer profit des programmes et services offerts; le besoin d'obtenir du financement à long terme afin de surmonter les problèmes engendrés par les cycles de financement à court terme; la nécessité d'adopter une approche holistique; l'offre de programmes adaptés à la culture des jeunes Autochtones vivant en milieu urbain; et la façon dont les fournisseurs de services destinés à la population en général peuvent cerner et combler les lacunes de leurs programmes afin de mieux rejoindre les jeunes Autochtones des villes.

### PRINCIPES CLÉS EN VUE D'UNE PRESTATION DE SERVICES EFFICACE

#### 1.1 Soutien des initiatives communautaires autochtones en milieu urbain

Les témoins s'entendent pour dire qu'on ne réussira pas à rejoindre la population autochtone urbaine, dont les jeunes, en recourant à une approche « universelle » en matière de prestation des services. La meilleure façon d'atteindre les grands objectifs nationaux et provinciaux en matière de prestation des services consiste à fonder les décisions en la matière sur les conditions et les besoins régionaux et à soumettre ces décisions à l'approbation des collectivités.

---

(53) Rapport de la Commission royale sur les Peuples autochtones, *La dimension urbaine*. 1996, volume 4, chapitre 7, p. 563.

Il peut toutefois être difficile de repérer les collectivités autochtones urbaines d'une région et d'établir des liens fructueux avec elles. En milieu urbain, il n'est pas facile de savoir qui sont les porte-parole de la collectivité ni même de définir celle-ci. Selon l'un des témoins :

Si les politiques et programmes sont déficients, c'est parce que les Autochtones des villes sont presque absents du milieu politique et de l'administration. Dans de nombreuses villes, les Autochtones manquent de porte-parole capables de participer à la conception et à la mise en oeuvre des politiques et des programmes. Cela est compréhensible dans une certaine mesure étant donné que les Autochtones des villes sont loin d'être homogènes. Les Autochtones de toutes les grandes villes du Canada proviennent de groupes dont l'identité et le patrimoine sont divers. Étant donné qu'un si grand nombre de cultures et d'identités autochtones seront représentées en milieu urbain, il n'est pas surprenant que leur représentation soit contestée ou absente<sup>(54)</sup>.

Mais cela ne nous empêche pas d'encourager la population autochtone urbaine à se définir comme une collectivité ayant des besoins propres, en dépit des défis considérables que cela comporte. De plus, nous croyons fermement que les divers paliers de gouvernement doivent aider la population autochtone urbaine à élaborer ses propres solutions, plutôt que de lui imposer les leurs. Les gouvernements doivent reconnaître que les Autochtones des milieux urbains connaissent la nature de leurs problèmes, qu'ils sont les mieux placés pour y trouver des solutions pertinentes et qu'ils ont besoin de ressources suffisantes pour mettre en œuvre des initiatives issues de la collectivité et correspondant à leurs priorités. Cela dit, les gouvernements ne doivent pas se contenter de jouer un rôle passif de bailleurs de fonds. Et il ne faut pas s'attendre à ce que les collectivités autochtones urbaines trouvent des solutions à tous leurs problèmes, qui se retrouvent également dans le contexte plus large de l'ensemble de la société canadienne. Par conséquent, nous demandons avec insistance aux gouvernements de reconnaître que les initiatives conçues par les collectivités sont souvent plus efficaces que les programmes élaborés par des instances gouvernementales centralisées. D'un point de vue structurel, les ministères doivent donc déléguer aux fournisseurs de services autochtones le pouvoir d'adapter les services et de réagir avec souplesse au contexte local.

## 1.2 Intégrer les jeunes aux processus décisionnels

Les jeunes Autochtones veulent s'engager et participer de façon tangible au débat sur leur avenir et à l'élaboration de solutions. Selon les témoins, *il est essentiel que les jeunes aient une voix et un sentiment d'engagement et d'appartenance à l'égard des questions qui les touchent*<sup>(55)</sup>. Les jeunes qui se sont présentés devant le Comité ont insisté sur le fait qu'il

---

(54) *Délibérations*, 17 juin 2003, M. Calvin Hanselmann.

(55) *Délibérations*, 16 avril 2002, Mme Jamie Gallant, Préposée à la jeunesse et au marché du travail, Congrès des peuples autochtones.

est très important pour eux de participer à la conception, à l'élaboration et à l'exécution des programmes.

Les jeunes Autochtones veulent participer au débat; ils ne veulent pas en faire l'objet, mais bien en être des participants à part entière et égale. Nous ne voulons pas que vous nous disiez ce que nous devrions faire. Nous voulons que vous et nos propres leaders travaillent avec nous pour découvrir ce que nous pouvons faire exactement, jusqu'où nous pouvons aller, comment nous pouvons atteindre les sommets, quels murs nous pouvons abattre, quelles limites nous pouvons repousser, quelles visions nous pouvons surpasser, quelles merveilles nous pouvons accomplir. C'est pour cette raison que nous sommes ici aujourd'hui<sup>(56)</sup>.

Nous croyons que le plus important changement que vous pouvez et devriez recommander serait la participation des jeunes à toutes les facettes de la conception et de l'offre des programmes. Nous croyons que les projets qui connaissent actuellement du succès comptent sur la participation des jeunes du début à la fin<sup>(57)</sup>.

Quand les jeunes entendent parler d'une initiative gouvernementale, ils disent qu'ils auraient aimé être consultés. Ils aimeraient se réunir quelque part pour discuter de la question et révéler leur point de vue<sup>(58)</sup>.

Voici quelques-unes des opinions exprimées par des organisations politiques et des organismes autochtones :

D'après un examen des documents de plus en plus nombreux sur les pratiques exemplaires, celles-ci sont fortement axées sur la régie, l'administration, les aspects systémiques des organisations et la reddition des comptes. L'une est que les projets sont plus efficaces – et c'est le principal élément qu'ont fait ressortir les jeunes – lorsqu'ils sont générés et administrés par des jeunes. C'est maintenant la plus grande priorité de la stratégie de notre conseil d'administration axée sur les jeunes: nous devons avoir des projets qui sont générés et administrés par les jeunes<sup>(59)</sup>.

---

(56) *Délibérations*, 16 avril 2002, Mme Jamie Gallant.

(57) *Délibérations*, 11 juin 2002, Mme Ginger Gosnell, représentante des jeunes, Assemblée des premières nations.

(58) *Délibérations*, 4 juin 2002, Mme Jelena Golic, intervenante auprès des jeunes, Association des femmes autochtones du Canada.

(59) *Délibérations*, 1<sup>er</sup> mai 2002, Gail Valaskakis, directrice de la recherche, Fondation pour la guérison des Autochtones.

Comme le recommandait le rapport du groupe de travail de l'APN sur les questions urbaines, les jeunes des Premières nations devraient concevoir et offrir leurs propres programmes. Ils sont les mieux placés pour rendre ces programmes pertinents, durables et adaptés à leur culture<sup>(60)</sup>.

### 1.3 Favoriser le renforcement des capacités des collectivités et des jeunes

Il faut toutefois prendre des mesures pour aider les jeunes à réussir dans leur entreprise. Les initiatives relatives aux programmes et aux politiques dirigées par des jeunes sont plus fructueuses lorsqu'elles sont associées ou intégrées à d'autres services communautaires et qu'ils bénéficient des conseils des anciens, de leurs parents et de leurs mentors.

On fait davantage pour inciter les jeunes à participer à l'élaboration de politiques et de programmes, mais il reste que leur participation doit être stabilisée et inscrite dans les structures organisationnelles et les processus gouvernementaux. On observe actuellement certaines tendances nouvelles et positives. De plus en plus, les organisations autochtones établissent des conseils et des organes consultatifs composés de jeunes. En mai 1988, les ministres fédéraux-provinciaux-territoriaux responsables des questions autochtones et les dirigeants autochtones nationaux ont convenu d'élaborer une *Stratégie nationale pour la jeunesse autochtone*. Cette Stratégie vise à fournir un cadre de travail qui aidera les gouvernements, les institutions et les organisations autochtones à élaborer des politiques et à concevoir et offrir des programmes et des services destinés aux jeunes Autochtones. Ces derniers jouent un rôle essentiel au sein de la Stratégie.

Ce genre de mesure est louable, mais d'une portée limitée. Il faut intégrer les jeunes Autochtones de façon beaucoup plus étendue, au niveau communautaire. Dans le cadre des initiatives communautaires destinées aux jeunes, il faut s'assurer d'obtenir leur avis et leurs suggestions, et faire en sorte qu'ils « participent au processus d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation »<sup>(61)</sup>. Si les jeunes Autochtones sont encadrés et responsabilisés, dans des milieux sûrs et familiers, ils pourront plus facilement acquérir des qualités de chef.

Les gouvernements s'attendent à ce que les collectivités autochtones et les jeunes Autochtones participent de plus en plus aux processus liés aux programmes et aux politiques qui les concernent. Ces attentes peuvent constituer un lourd fardeau pour le nombre relativement restreint de jeunes qui ont acquis les compétences et la confiance nécessaires pour participer à ces processus. Les gouvernements doivent donc donner aux jeunes la capacité de concevoir et d'exécuter des programmes, ainsi que la formation et les ressources dont ils ont besoin pour s'acquitter de cette tâche. Cette démarche est essentielle au renforcement des capacités des collectivités autochtones urbaines, et de leurs jeunes, de sorte qu'ils puissent gérer efficacement leurs relations avec les ministères et accéder à des sources de financement, plutôt que de systématiquement s'en remettre à une poignée de personnes surmenées.

---

(60) *Délibérations*, 11 juin 2002, Matthew Coon Come, chef national, Assemblée des premières nations.

(61) Mémoire présenté par Nova Lawson, coordonnatrice, Aboriginal Initiatives, Lakehead University, p. 20 (traduction).

Divers témoins ont souligné que, pour être efficaces, les modèles d'élaboration de programmes et de prestation de services devront encourager les jeunes à renforcer leurs capacités :

Comment peut-on avoir accès au financement si on est incapable de rédiger une proposition décente ou de tracer un profil des collectivités et si l'organisme pour lequel on travaille a déjà atteint la limite de ses possibilités? Ces organismes sont un peu essoufflés parce qu'on leur demande déjà beaucoup en retour du financement qu'ils reçoivent<sup>(62)</sup>.

Nous ne répéterons jamais assez que les initiatives de mentorat et les stratégies favorisant l'acquisition de qualités de chef par les jeunes sont essentielles à la mise en valeur de leurs capacités.

#### **1.4 Un financement sûr et souple**

Plusieurs des témoins entendus par le Comité ont déploré que le financement des programmes soit de trop courte durée pour qu'ils puissent produire des résultats positifs. Face aux besoins complexes des jeunes, les approches à court terme ne peuvent qu'échouer. Pour que les organisations autochtones en milieu urbain puissent élaborer des solutions coordonnées et holistiques, elles doivent disposer d'un financement soutenu et suffisant. Des témoins estiment que les cycles de financement de courte durée constituent une entrave matérielle à la capacité des organismes autochtones d'élaborer les stratégies à long terme nécessaires pour répondre aux besoins des jeunes :

Nous avons appris qu'il faut des années pour qu'un programme soit réellement efficace auprès des jeunes Autochtones de la rue. Nos bailleurs de fonds doivent comprendre que ces jeunes sont très traumatisés. Robert était justement un de ces nombreux jeunes qui ont besoin qu'on s'occupe d'eux à long terme. Les projets ponctuels qui durent à peine deux ans, ou même moins de cinq ans, sont de l'argent jeté par la fenêtre. Il faut comprendre que plus la durée de vie d'un projet est brève, et moins il peut être efficace<sup>(63)</sup>.

La plupart du temps, les programmes pour jeunes ne reçoivent qu'un financement minimal à court terme et ne permettent pas aux jeunes de se concentrer sur des domaines très à risque comme le VIH/sida, l'abus de substances, la violence, l'itinérance et l'exploitation sexuelle. Des fonds doivent être alloués aux programmes de sensibilisation et de prévention ayant trait à ces questions<sup>(64)</sup>.

---

(62) *Délibérations*, 11 juin 2002, Mme Ginger Gosnell.

(63) *Délibérations*, 18 février 2003, Ken Richard, directeur exécutif, Native Child and Family Services.

(64) *Délibérations*, 11 juin 2002, Mme Ginger Gosnell.

Les projets qui sont ainsi financés sont des projets à court terme, ce qui ne nous permet pas de mettre à exécution quelque plan que ce soit à long terme<sup>(65)</sup>.

Tenter de survivre grâce à des subventions annuelles qu'il faut sans cesse solliciter impose un énorme fardeau administratif aux organisations autochtones. Elles passent une bonne partie de l'année à remplir de complexes formulaires de demande de financement de programmes et à préparer les rapports exigés afin de rendre compte de l'utilisation des fonds. Elles n'ont que peu de temps à consacrer aux initiatives elles-mêmes, qui ne durent pas assez longtemps pour en venir à fonctionner de façon autonome ou pour que la population autochtone urbaine accorde sa confiance aux services offerts. Il n'est pas étonnant que les témoins se plaignent également du fait que le gouvernement fédéral finance bon nombre de projets pilotes mais qu'il n'ait pas suffisamment de fonds pour financer ceux qui s'avèrent efficaces. Il faudrait aussi faire en sorte que les organismes reçoivent les fonds qui leur sont accordés, le cas échéant, sans subir d'inutiles délais bureaucratiques.

Les témoins ont aussi souligné que l'obligation d'adapter leurs demandes de financement à des critères préétablis constitue un autre problème, qui empêche souvent les organismes et les organisations de demander du financement pour des projets adaptés aux besoins particuliers de leur collectivité :

Si l'objectif consiste à éviter les obstacles futurs et à venir en aide aux jeunes Autochtones, nous recommandons vivement que les organismes de financement soient plus souples au niveau des conditions qu'ils imposent afin que les programmes puissent être novateurs et davantage axés sur les vrais besoins du groupe cible – en l'occurrence, les jeunes – et non uniquement sur les exigences de l'organisme subventionnaire<sup>(66)</sup>.

Nous sommes particulièrement sensibles à cette question et nous croyons que les programmes doivent être adaptés aux besoins. Les organismes subventionnaires – qu'ils soient fédéraux, territoriaux ou provinciaux – doivent mettre en œuvre des processus à la fois souples et durables. De plus, le processus de demande de subventions doit être simplifié, afin de s'assurer que les organismes de moindre envergure puissent eux aussi avoir accès au financement de leurs programmes<sup>(67)</sup>.

## 1.5 Une approche coordonnée et holistique

Les jeunes Autochtones sont mal servis par les modèles d'exécution de programmes gouvernementaux en place, qui mettent l'accent sur les services individuels plutôt que sur les services holistiques offerts à la collectivité. L'adoption d'une approche holistique permet d'axer l'intervention sur la personne dans son ensemble plutôt que sur le problème.

(65) *Délibérations*, 17 mars 2003, Table ronde de la jeunesse de Winnipeg, M. Jason Whitford, coordonnateur régional pour la jeunesse, Assemblée des chefs du Manitoba.

(66) *Délibérations*, 5 février 2003, M. Leonzo Barreno, directeur, Programme de développement des qualités de chef des jeunes Autochtones, Collège fédéré des Autochtones de la Saskatchewan.

(67) *Délibérations*, 17 juin 2003, M. Calvin Hanselmann.

C'est une façon de reconnaître que le bien-être des jeunes ne peut être dissocié de l'état de santé de leur collectivité et de leur famille. C'est pourquoi il est essentiel d'établir une solide relation avec la collectivité et la culture des jeunes – ce qui leur permettra d'acquérir un sentiment d'appartenance et d'identité culturelle – pour obtenir de bons résultats. À plusieurs reprises, on nous a dit que les besoins des jeunes Autochtones des villes ne doivent pas être considérés séparément des besoins de leur famille et de leur collectivité, mais qu'il faut les aborder de façon holistique et les intégrer aux programmes destinés à soutenir les familles. Les gouvernements doivent donc combattre la fragmentation des services, une approche qui n'a guère connu de succès dans le passé. À l'opposé, les stratégies visant à renforcer.

Idéalement, dans le cadre d'une approche holistique, les gouvernements et les ministères mettraient leurs ressources en commun au lieu de simplement les coordonner. Il serait alors possible de répondre aux besoins interreliés, en matière de santé, d'éducation, de logement et d'emploi, non seulement des personnes mais aussi des familles et des collectivités, de façon planifiée, structurée et holistique. Les initiatives gouvernementales horizontales permettraient aux fournisseurs de services autochtones de mieux planifier et coordonner les services offerts aux jeunes. Comme les programmes des divers secteurs sont peu ou mal intégrés, il est difficile de répondre globalement à l'éventail des besoins des collectivités :

La plupart des programmes fédéraux portent sur un aspect particulier d'un ensemble de conditions très complexe et nos programmes sont rarement assez souples pour qu'on puisse les adapter aux défis et aux possibilités propres aux diverses collectivités<sup>(68)</sup>.

Cette situation condamne les prestataires de services à utiliser un « modèle d'intervention d'urgence » et diminue la capacité de la collectivité autochtone à fournir à ses jeunes un environnement dans lequel ils peuvent s'épanouir :

Il arrive très souvent au sein de la collectivité autochtone qu'une foule d'organisations se disputent des ressources limitées, si bien qu'une organisation donnée ne peut pratiquement pas offrir de programmes holistiques<sup>(69)</sup>.

On a déploré que les programmes fédéraux et provinciaux, qui se concentrent sur une facette unique ou particulière d'une question donnée, fonctionnent en vase clos, ce qui donne lieu à une multitude de programmes semblables, à différents paliers de prestation de services et à une gamme complexe de services de financement.

Il n'est donc pas étonnant que les organisations autochtones à la recherche de fonds pour leurs programmes d'aide aux jeunes subissent un stress aigu. Remplir les demandes de financement exige parfois un temps fou. La fragmentation des sources de financement et des programmes gouvernementaux oblige les organismes autochtones à consacrer une grande part de leur temps et de leur énergie à remplir une multitude de demandes de subventions, dans leur course aux fonds affectés aux divers programmes gouvernementaux. En fin de compte, les subventions sont souvent accordées aux organismes les plus habiles à préparer des demandes plutôt qu'aux organismes qui en ont le plus besoin.

---

(68) BCP, *Urban Aboriginal Strategy: An Analysis*, p. 15 (traduction).

(69) *Délibérations*, 23 avril 2002, Gerald Morin, président, Ralliement national des Métis.

Du point de vue des clients, l'éventail des programmes porte à confusion, et il peut devenir à la fois un irritant et un obstacle pour les personnes qui tentent de s'y retrouver parmi les différents services disponibles. Lorsqu'ils y parviennent, il arrive qu'ils reçoivent des services incohérents et mal coordonnés. Nous nous inquiétons particulièrement du fait que certains jeunes n'accèdent pas aux services parce qu'ils ne savent pas très bien lesquels leur sont offerts, dans le cadre du « labyrinthe complexe » des programmes gouvernementaux. Un témoin a affirmé :

Un système opérationnel et fonctionnel plus structuré pourrait aider les jeunes à mieux connaître les services, à mieux les utiliser et à en obtenir le soutien nécessaire<sup>(70)</sup>.

Du point de vue gouvernemental, le manque de coordination des programmes donne souvent lieu à des chevauchements coûteux et inutiles. Il est urgent de réaliser une étude contextuelle afin d'inventorier les programmes actuels, de cerner les chevauchements entre les ministères et les organisations, de repérer les principales lacunes des programmes et de mieux utiliser les ressources.

Le Comité fait donc les recommandations suivantes :

#### Mesures recommandées

- Que le gouvernement fédéral réalise obligatoirement un examen exhaustif des programmes offerts aux jeunes Autochtones, afin d'y repérer les lacunes et les chevauchements possibles.
- Que le gouvernement fédéral établisse et finance adéquatement la création d'une base de données pouvant servir de « carrefour d'échange » où l'on pourra recueillir, partager, surveiller et diffuser l'information sur les programmes, les initiatives, les activités modèles et les modèles d'identification qui fonctionnent bien auprès des jeunes.
- Que les gouvernements, les fournisseurs de services, les organismes communautaires et les jeunes aient accès au « carrefour d'échange ».
- Qu'à partir de l'information recueillie, des rapports annuels soient préparés pour aider les gouvernements et les fournisseurs de services à mettre sur pied et à soutenir plus efficacement les programmes destinés aux jeunes Autochtones des régions urbaines.

#### 1.6 Prestation de services par des Autochtones

On nous a dit à de multiples reprises que les organisations autochtones sont les mieux placées pour fournir des services à la population autochtone des villes. Plusieurs jeunes Autochtones préfèrent, pour des raisons culturelles, s'adresser à des organismes et à un personnel autochtones pour obtenir les services dont ils ont besoin. Plusieurs témoins nous ont

---

(70) Mémoire présenté par Nova Lawson, p. 24 (traduction).

dit se sentir mal à l'aise lorsqu'ils recourent aux services destinés à l'ensemble de la population. Ils ont l'impression que le personnel non autochtone est souvent ignorant ou irrespectueux des cultures et des pratiques autochtones, qu'il ne comprend pas parfaitement leurs besoins, et qu'il entretient des stéréotypes négatifs. L'un des témoins a affirmé :

Nous allons aborder ce soir un thème qui vous est bien connu. Le fait est qu'il est préférable que ces services – l'éducation, les ressources humaines et la santé – soient assurés à la population autochtone citadine dans un environnement autochtone. Le Centre canadien des Autochtones de Toronto ainsi que d'autres centres d'amitié et organismes autochtones de tout le Canada ont connu énormément de succès dans ce domaine parce que nous comprenons bien la situation des jeunes Autochtones<sup>(71)</sup>.

Il n'y a rien d'étonnant à ce que les jeunes Autochtones préfèrent recourir aux services d'organismes autochtones qui embauchent du personnel issu de la même collectivité qu'eux, dont le passé est similaire au leur et qui comprend bien leurs besoins. Dans certains cas, les jeunes Autochtones préfèrent que ce soit leurs pairs qui offrent les programmes, surtout ceux qui ont trait à la santé sexuelle, aux loisirs et à l'itinérance.

## 1.7 Des programmes adaptés à la culture et des services offerts sans égard au statut

Certains des témoins qui se sont présentés devant le Comité maintiennent que les services offerts aux Autochtones doivent absolument être adaptés à leur culture. Le Comité est d'accord avec eux. Les témoignages que nous avons entendus nous ont convaincus que les jeunes Autochtones sont mieux servis par des organismes qui partagent leur culture et qui offrent des programmes adaptés à cette culture. Il est particulièrement important de proposer de tels programmes en milieu urbain, là où les jeunes risquent le plus de se sentir coupés de leur famille, de leurs traditions et de leur culture.

Toutefois, la question de savoir s'il faut tenir compte du statut des Autochtones dans le cadre des services qui leur sont offerts en milieu urbain n'a pas fait l'unanimité. Certains estiment que les services doivent s'adresser à tous les groupes d'Autochtones sans distinction et d'autres croient plutôt qu'il faudrait cibler un groupe particulier (celui des Métis, des membres des Premières nations ou des Inuits). Après s'être penchés sur la question, les auteurs du *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les Peuples autochtones*, publié en 1996, ont conclu que, bien que de nombreux Autochtones s'opposent à la prestation de services sans égard au statut, ils reconnaissent qu'il s'agit de la façon la plus efficace d'utiliser les rares ressources disponibles puisqu'on évite ainsi le dédoublement des services.

*Le Comité est convaincu que les jeunes Autochtones sont mieux desservis par des organismes qui partagent leur culture et qui offrent des programmes adaptés à cette culture.*

(71) *Délibérations*, 5 février 2003, M. Robert Adams, directeur général, Centre canadien des Autochtones de Toronto.

Dans le cadre d'une enquête récemment effectuée par la Canada West Foundation [novembre 2002], on a interviewé plus de 110 Autochtones travaillant à l'élaboration de politiques et de programmes destinés aux Autochtones vivant en milieu urbain. Cette enquête a révélé que les personnes interrogées considèrent la prestation de services sans égard au statut comme la méthode la plus fructueuse. L'auteur de l'enquête, lorsqu'il s'est présenté devant le Comité, a déclaré ce qui suit :

Des politiques et des programmes de financement qui se fondent exclusivement sur l'identité peuvent se traduire par un double emploi inutile et coûteux. Le fait de travailler avec un groupe ayant une identité spécifique à la fois peut créer de nombreuses complications et donner des résultats négatifs. Par conséquent, le respect pour la diversité que l'on retrouve au sein des collectivités autochtones urbaines devrait prendre la forme de politiques et de programmes qui, lorsqu'ils sont appropriés, comportent des éléments culturels spécifiques aux différentes nations autochtones. En même temps, cependant, les programmes ne devraient pas tenir compte du statut – mais plutôt respecter les traditions culturelles chez les Autochtones tout en étant offerts à tous les Autochtones des régions urbaines. Par ailleurs, le gouvernement devrait encourager et récompenser la coopération en travaillant avec les organisations autochtones qui sont prêtes à travailler ensemble sur les questions urbaines<sup>(72)</sup>.

Le Comité estime que, compte tenu de la diversité qui caractérise la population autochtone vivant en milieu urbain, et afin d'éviter de fragmenter davantage les programmes, la prestation de services sans égard au statut constitue le meilleur modèle de prestation de services aux Autochtones, dans le cas de la majorité des programmes. Nous croyons cependant que certains programmes – en particulier ceux qui visent à préserver la culture, notamment la langue et les institutions culturelles autochtones en milieu urbain – doivent s'adresser à des groupes précis. Les gouvernements doivent appuyer les initiatives qui visent à préserver la culture et l'identité autochtones en milieu urbain, en raison des défis particuliers que cela pose.

## 1.8 Suggestions aux prestataires de services destinés à la population en général

Un certain nombre d'obstacles culturels détournent les jeunes autochtones des services destinés à l'ensemble de la population. La discrimination héritée du passé, les sentiments de méfiance et de honte qui l'accompagnent, et l'impression, parmi les jeunes Autochtones, que les fournisseurs de services non autochtones ont des préjugés contre eux expliquent que plusieurs jeunes sont réticents à recourir aux services offerts à la population dans son ensemble. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant qu'ils se tournent vers les organisations autochtones dotées d'un personnel autochtone qui, selon eux, comprend mieux leurs besoins.

Le Comité craint cependant que certains des besoins des jeunes Autochtones soient parfois négligés, soit parce que les prestataires de services autochtones ne disposent pas des ressources nécessaires pour s'occuper de tous les cas qui leur sont soumis, soit parce qu'ils

---

(72) *Délibérations*, 17 juin 2003, M. Calvin Hanselmann.

n'offrent tout simplement pas certains des services requis. Cette question est particulièrement aiguë en milieu urbain, où il n'est pas toujours facile d'accéder à des ressources adaptées à la culture autochtone.

Les organisations non autochtones peuvent fournir des services aux Autochtones, à la condition de le faire de façon appropriée, avec l'aide de personnel autochtone. Le Comité estime important que le personnel non autochtone des organismes servant la population en général, mais dont la clientèle compte bon nombre d'Autochtones, suive des cours de sensibilisation interculturelle. Le personnel non autochtone acquerra ainsi une meilleure compréhension de la culture et de l'histoire des Autochtones, ce qui pourra l'amener à manifester plus d'empathie à l'égard des jeunes Autochtones avec lesquels ils travaillent.

Il est nécessaire d'encourager les éducateurs, les employeurs et le personnel de soutien à mieux comprendre les besoins des jeunes Autochtones et les différentes questions qui les concernent. Il faut établir des initiatives qui aideront ces différents groupes à « apprendre à se connaître » et à découvrir quelles sont les attentes et/ou les prévisions face aux jeunes et vice versa<sup>(73)</sup>.

Les fournisseurs de services non autochtones sont de plus en plus nombreux à reconnaître que les jeunes Autochtones sont davantage susceptibles de recourir aux services des organismes destinés à l'ensemble de la population qui comptent du personnel autochtone. Lorsqu'il leur est impossible d'embaucher des employés autochtones, nous croyons qu'ils peuvent contourner la difficulté en nommant un agent de liaison autochtone qui viendra en aide aux clients autochtones et qui, par le biais de travaux d'approche communautaire, amènera les jeunes à se sentir en confiance par rapport aux services offerts. Il faudra faire tous les efforts nécessaires pour que la personne servant d'agent de liaison avec les Autochtones soit elle-même autochtone. Lorsque ce sera impossible, Il faudra fournir aux agents de liaison une formation culturelle adéquate.

Le Comité a été impressionné par le succès et l'originalité d'une initiative de cette nature mise sur pied par la Chambre de commerce de Winnipeg, l'Initiative d'emploi des Autochtones. La directrice, une jeune femme dynamique appartenant aux Premières nations, joue le rôle d'agent de liaison entre le milieu des affaires et la collectivité autochtone. On espère que l'Initiative, qui favorise la communication entre ces deux groupes, permettra d'améliorer les capacités de la collectivité autochtone, de répondre à ses besoins en matière d'emploi et d'améliorer les relations entre les deux groupes. Fait étonnant, c'est la seule initiative du genre au Canada.

---

(73) Mémoire présenté par Nova Lawson, p. 12 (traduction).

## ACTIVITÉ MODÈLE

### Chambre de commerce de Winnipeg – Initiative d'emploi des Autochtones

*Énoncé de mandat – Élaborer et mettre en oeuvre des partenariats stratégiques entre le milieu des affaires et les collectivités autochtones du Manitoba, afin de faciliter et de promouvoir l'embauche de personnel autochtone dans la province.*

*La Chambre de commerce de Winnipeg, le Business Council of Manitoba (BCM), le ministère de l'Éducation, de la Formation professionnelle et de la Jeunesse du Manitoba et le Conseil de développement des ressources humaines autochtones (CDRHA) ont élaboré un partenariat stratégique connu sous le nom d'Initiative d'emploi des Autochtones de la Chambre de commerce de Winnipeg. Lancée en mars 2000, cette initiative vise à offrir de nouvelles possibilités d'emploi et de développement économique à la population autochtone.*

*Ce projet pilote de deux ans, le premier du genre au Canada, a été expressément conçu pour aider les entreprises du Manitoba à comprendre les avantages et la rentabilité des stratégies de développement des ressources humaines autochtones visant à stimuler l'embauche et le maintien en poste de la population autochtone.*

*Sous la gouverne de la directrice de l'Initiative d'emploi des Autochtones, le projet vise à :*

- établir des partenariats entre le milieu des affaires et les collectivités autochtones; afin de créer de nouvelles possibilités d'emploi et de développement économique;
- analyser, mettre en oeuvre et soutenir des stratégies d'emploi et de maintien en poste innovatrices;
- promouvoir les initiatives liées à l'information et aux ressources afin de favoriser la compréhension du développement des ressources humaines autochtones;
- reconnaître, évaluer et promouvoir les renseignements relatifs au développement de carrières et aux initiatives de formation destinés aux peuples autochtones.

Le Comité croit fermement qu'il est avantageux d'établir des liens entre les organisations servant l'ensemble de la population, d'une part, et les collectivités autochtones et non autochtones, d'autre part. Il juge aussi qu'il est important d'établir des relations personnelles et durables avec les Autochtones car il s'agit d'un moyen efficace de supprimer certains des obstacles auxquels ils se heurtent.

Bien que nous ne puissions formuler de recommandations sur des questions qui ne relèvent pas de notre compétence, nous souhaitons faire les remarques suivantes :

### **Remarques du Comité à l'intention des fournisseurs de services destinés à l'ensemble de la population**

- *Les organismes non autochtones prestataires de services fédéraux à une clientèle comptant une forte proportion d'Autochtones, ou prestataires de services expressément destinés aux Autochtones, doivent s'efforcer d'embaucher du personnel autochtone possédant une formation pertinente et de fournir au personnel non autochtone des cours de sensibilisation interculturelle.*
- *Les organismes non autochtones doivent également, s'il y a lieu, faire en sorte que leur personnel compte au moins un agent de liaison autochtone, afin d'informer les Autochtones des services offerts à la population en général, et de les mettre en confiance face à ces services.*

### **1.9 Conclusion : Principes clés pour une prestation efficace des services**

La présente section de notre rapport repose sur les suggestions que nous ont faites les témoins afin d'améliorer la prestation de services et de programmes aux jeunes Autochtones vivant en milieu urbain et à leur collectivité. La synthèse de ces témoignages nous a permis d'en tirer un certain nombre de principes clés de nature à améliorer la prestation des services dans les collectivités autochtones urbaines. Se fondant sur ces principes, le Comité fait la recommandation suivante :

#### **Mesure recommandée**

**Que le gouvernement fédéral veille à l'application des principes qui suivent dans le cadre des programmes de prestation de services qu'il finance et qui sont destinés aux jeunes Autochtones vivant en milieu urbain :**

- **Dans toute la mesure du possible, le cas échéant, remettre les fonds directement aux fournisseurs de services autochtones en milieu urbain, afin de réduire les coûts administratifs.**
- **Dans toute la mesure du possible, intégrer les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain et les organisations qui les représentent au processus de définition des besoins, à l'établissement des priorités, à l'élaboration des programmes et à la prestation des services.**
- **Dans toute la mesure du possible, faire en sorte que les programmes soient élaborés dans la collectivité et reposent sur une participation et une prise en charge importante des Autochtones.**
- **Garantir que le financement sera accordé pendant une période suffisamment longue pour que le programme puisse atteindre ses objectifs.**

- Proposer des modalités de financement souples, dans le but d'alléger le fardeau administratif des organisations autochtones participantes.
- Consacrer les ressources à l'amélioration des capacités et des qualités de chef des jeunes Autochtones.
- Examiner la possibilité de mettre en commun les fonds affectés à divers programmes fédéraux complémentaires ainsi que ceux accordés par d'autres paliers de gouvernement ou par des organisations.
- Mettre en œuvre des processus d'évaluation qui tiennent compte des commentaires et suggestions de la collectivité.
- Repérer les chevauchements et les dédoublements de programmes et de services offerts par les divers paliers de gouvernement et proposer des mesures correctives s'il y a lieu.
- Dans les cas où les organismes qui offrent des programmes à la population en général servent une forte proportion d'Autochtones, faire en sorte que ces organismes s'efforcent d'embaucher du personnel autochtone possédant la formation appropriée et de fournir au personnel non autochtone des cours de sensibilisation interculturelle.
- Assurer un financement soutenu aux projets pilotes qui ont fait leurs preuves et intégrer ces initiatives aux pratiques ministérielles.

#### RÉFORME DE LA PRESTATION DES SERVICES : L'IMPORTANCE DES PARTENARIATS

Si l'on veut supprimer l'écart entre les possibilités offertes aux citadins autochtones et celles dont jouissent les citadins non autochtones, les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux doivent s'engager à mettre en œuvre une approche fondée sur les partenariats et sur le partage des responsabilités avec les collectivités autochtones; à assouplir les programmes; et à coordonner les efforts des organismes gouvernementaux sans jamais perdre de vue les résultats obtenus au niveau des collectivités. Comme l'a souligné l'un des témoins :

D'abord et avant tout, les gouvernements fédéral et provinciaux doivent travailler ensemble à la politique autochtone urbaine. Les deux paliers de gouvernements doivent laisser de côté la position qu'ils avaient adoptée par le passé selon laquelle ils disaient ne pas être responsables afin qu'ils puissent accepter officiellement leurs responsabilités partagées pour la politique autochtone urbaine. Une fois cette responsabilité acceptée, l'institutionnalisation de la coordination de la coopération intergouvernementale sera beaucoup plus facile et beaucoup plus efficace. En résumé, les gouvernements

fédéral et provinciaux doivent coopérer en matière d'élaboration des politiques et des programmes, coordonner leurs efforts grâce à des institutions communes et partager les coûts<sup>(74)</sup>.

Le Comité est fermement convaincu que les responsables de divers champs de compétence aux différents paliers de gouvernement doivent collaborer à l'établissement de mécanismes conjoints officiels en matière de prestation de programmes, afin d'éliminer les cloisonnements qui ont donné lieu à la fragmentation des services offerts aux Autochtones. L'un des témoins a affirmé ce qui suit :

Les problèmes de compétence constituent une énorme difficulté pour les gouvernements. C'est un vrai défi d'amener les ministères à renoncer au cloisonnement et à l'esprit de clocher et à collaborer, aux niveaux tant fédéral que provincial. Il y a un degré limité de flexibilité dans certains de ces programmes. Surtout au niveau local, quand des gens déterminent qu'il y a des améliorations à apporter dans un domaine, il est impossible de rien faire si le domaine en question ne s'inscrit pas entièrement dans le cadre d'un programme. Nous devons trouver un moyen de coopérer davantage entre ministères<sup>(75)</sup>.

Des initiatives prometteuses visant à améliorer les liens horizontaux et verticaux entre les gouvernements ont été mises en œuvre au cours des dernières années. En voici quelques exemples intéressants :

- **La Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain** : En 1998, le gouvernement fédéral lançait la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain afin de répondre aux besoins socio-économiques immédiats de la population autochtone urbaine. L'objectif visé : prendre des mesures et établir des ententes de collaboration entre le gouvernement fédéral, d'autres gouvernements et les groupes autochtones locaux afin de mieux coordonner les programmes et les services. La Stratégie, qui mise sur les programmes et les services fédéraux *existants*, vise également à améliorer la coordination au sein du gouvernement fédéral. Elle devait avoir une portée nationale mais, jusqu'ici, elle n'a été mise en œuvre que dans les quatre provinces de l'Ouest et en Ontario. En 2003, elle a été renouvelée pour une période de deux ans, et 17 millions de dollars ont été affectés à des projets pilotes destinés à explorer de nouvelles façons de mieux répondre aux besoins de la population autochtone urbaine.
- **Opération centre-ville de Winnipeg** : L'initiative Opération centre-ville de Winnipeg résulte d'une entente tripartite entre les gouvernements fédéral, provincial et municipal. Elle vise la revitalisation du noyau central de Winnipeg et l'amélioration des possibilités de développement économique pour les gens qui y habitent. Entre autres choses, l'initiative soutient le développement industriel, elle propose des mesures incitatives en matière de

(74) *Délibérations*, 17 juin 2003, M. Calvin Hanselmann.

(75) *Délibérations*, 27 novembre 2001, M. Fred Caron, sous-ministre adjoint, Secrétariat des affaires autochtones, Bureau du Conseil privé.

logement et elle finance des projets de formation et d'aide à l'emploi, de même que des projets d'immobilisations stratégiques, dans le but de stimuler le développement du quartier et de la collectivité. Les Autochtones ont beaucoup profité des retombées de l'initiative, puisqu'ils comptent pour une part importante de la population des quartiers visés, quand ils n'y sont pas majoritaires. Les paliers de gouvernement ont travaillé en étroite collaboration avec la collectivité, et notamment avec un porte-parole issu du groupe des autochtones vivant en milieu urbain, pour mettre en œuvre des programmes qui correspondent aux priorités du milieu.

- **The Edmonton Urban Aboriginal Affairs Committee :** Voilà un exemple de comité des questions autochtones urbaines qui a mis en place un mécanisme efficace donnant voix aux préoccupations des Autochtones. Il joue un rôle global de catalyseur qui favorise la sensibilisation et le développement de tous les Autochtones qui habitent dans la ville d'Edmonton. Le comité travaille en collaboration avec tous les paliers de gouvernement, les groupes et les organismes qui s'occupent de questions autochtones et des préoccupations des Autochtones d'Edmonton. Il s'efforce de promouvoir les citoyens, les organismes, les organisations et les entreprises autochtones en milieu urbain ainsi que l'engagement et la participation des Autochtones à la vie municipale. Enfin, il défend les intérêts de la population autochtone urbaine auprès du maire et des conseillers municipaux, avec lesquels il entretient des relations, notamment au moyen de rapports, de réunions et d'autres projets et événements, tout au long de l'année.
- **Stratégie nationale pour la jeunesse autochtone :** Des représentants des gouvernements fédéral/provinciaux/territoriaux et de la population autochtone ont collaboré à l'élaboration de la *Stratégie nationale pour la jeunesse autochtone*. Elle a été mise sur pied afin de fournir un cadre permettant aux institutions gouvernementales et aux organisations autochtones d'élaborer des politiques et d'offrir des programmes et des services destinés aux jeunes Autochtones.
- **Calgary Urban Aboriginal Initiative (CUAI):** L'initiative sur les questions autochtones urbaines de Calgary résulte d'un partenariat entre les gouvernements fédéral, municipal et provincial, les organisations autochtones et les prestataires de services. Cette initiative a été mise sur pied afin de susciter une plus grande participation de la collectivité autochtone vivant en milieu urbain à la planification et à l'élaboration de politiques et de programmes. Les membres de l'initiative s'efforcent de travailler au sein d'organisations en place, afin de réduire le plus possible le dédoublement des efforts. Le succès de l'initiative dépend en grande partie de la volonté des gouvernements de collaborer entre eux, de travailler en partenariat avec les organisations autochtones et de reconnaître qu'il est important que les Autochtones s'engagent activement dans les domaines qui les concernent.

Les initiatives suivantes sont également dignes de mention:

- Le gouvernement fédéral a collaboré avec le Manitoba et la Saskatchewan à la mise sur pied de guichets uniques fournisant des renseignements sur les services et les programmes à l'intention des Autochtones. Il s'agit du Guichet unique pour les Autochtones, à Winnipeg, et du projet ASK-Sask, en Saskatchewan. Ces initiatives visent à faciliter l'accès aux services.

- L'énoncé de politique du cadre de collaboration (*Framework for Cooperation Policy Statement*) élaboré par le gouvernement de la Saskatchewan en 2001 crée un environnement qui favorise la collaboration entre les gouvernements fédéral et provincial.
- En 1999, le Canada et le Manitoba ont signé un protocole d'entente visant une meilleure collaboration sur les questions autochtones en milieu urbain.

Ces différentes mesures montrent bien que les gouvernements fédéral et provinciaux, tout en conservant leurs champs de compétence propres, reconnaissent de plus en plus que, pour résoudre les problèmes des Autochtones en milieu urbain, tous les paliers de gouvernement, ainsi que les représentants de la collectivité autochtone, doivent travailler en collaboration.

Mais ce genre d'initiatives, si prometteuses soient-elles, risquent de devenir de simples réactions ponctuelles si personne n'assume la responsabilité de diriger les travaux relatifs aux politiques et aux mesures à prendre en matière de programmes et de services aux Autochtones vivant en milieu urbain. Compte tenu de la relation historique existant entre le gouvernement du Canada et les peuples autochtones, le Comité estime que le gouvernement fédéral doit assumer un rôle de direction en ce qui a trait à la représentation des populations autochtones urbaines et à la coordination des initiatives intergouvernementales.

Par conséquent, nous faisons la recommandation suivante :

#### **Mesure recommandée**

**Qu'étant donné ses rapports fondamentaux, constitutionnels et fiduciaires avec les peuples autochtones du Canada :**

- **Le gouvernement fédéral assume un rôle de leader en matière de coordination des initiatives multilatérales relatives aux programmes et aux politiques destinés à la population autochtone vivant en milieu urbain.**
- **Dans le cadre de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, le gouvernement fédéral facilite l'élaboration de mécanismes intergouvernementaux officiels afin de répondre aux préoccupations générales de la population autochtone urbaine du Canada en ce qui a trait aux politiques, et afin de supprimer les cloisonnements actuels en matière d'élaboration de programmes et de prestation de services.**
- **Le gouvernement fédéral prenne des mesures pour assurer la présence et la participation d'organisations autochtones urbaines pertinentes au sein des mécanismes intergouvernementaux.**

## MISER SUR LA RÉUSSITE – L'INITIATIVE DES CENTRES URBAINS POLYVALENTS POUR LES JEUNES AUTOCHTONES

Les organisations autochtones et les jeunes Autochtones ont dit le plus grand bien de l'Initiative des centres urbains polyvalents pour les jeunes Autochtones (ICUPJA) mise sur pied par le gouvernement fédéral. D'un bout à l'autre du pays, on nous a dit que l'ICUPJA avait fourni aux jeunes les ressources dont ils avaient grand besoin pour concevoir et élaborer des initiatives communautaires répondant à leurs besoins propres. Voici un petit échantillon des éloges exprimés à travers le pays au sujet de cette initiative :

Nous recommandons que l'Initiative des Centres urbains polyvalents pour les jeunes Autochtones soit renouvelée pour cinq ans, compte tenu du succès remporté jusqu'à présent<sup>(76)</sup>.

Les ressources UMAYC ont servi à compléter les initiatives et les programmes existants tout en continuant de respecter les lignes directrices du programme UMAYC<sup>(77)</sup>.

Je voudrais maintenant aborder le problème du financement des centres autochtones urbains à vocation multiple en mettant l'accent sur l'importance que revêtent ces fonds pour des organismes comme le mien. Les budgets doivent être renouvelés cette année et j'aimerais par conséquent que vous insistiez pour que le financement soit renouvelé. Je recommanderais de maintenir le financement de la Maison de la jeunesse autochtone à vocation multiple en milieu urbain (UMAYC). J'encourage le Sénat à insister pour que ce financement soit maintenu. Ce centre pourrait jouer un rôle salutaire. Il pourrait nous aider à garantir l'accès à ces programmes aux jeunes Autochtones au lieu qu'ils soient refoulés parce qu'ils n'appartiennent pas à un groupe autochtone précis<sup>(78)</sup>.

Parmi les politiques et programmes qui favorisent les pratiques exemplaires à Montréal, nommons le Centre polyvalent urbain de la jeunesse autochtone, basé au Centre d'amitié, et le Conseil de la jeunesse autochtone de Montréal<sup>(79)</sup>.

Le programme des centres urbains polyvalents pour les jeunes Autochtones s'est avéré très utile dans bien d'autres cas que notre projet [...] Ces initiatives ont donné aux Autochtones de nombreuses possibilités d'obtenir les services et l'aide supplémentaires dont ils ont

---

(76) *Délibérations*, 30 avril 2002, Mme Jaime Koebel, présidente, Aboriginal Youth Council, Association nationale des centres d'amitié.

(77) *Délibérations*, 23 avril 2002, M. Gerald Morin, président, Ralliement national des Métis.

(78) *Délibérations*, 12 février 2003, John Potskin, directeur, Société urbaine pour la jeunesse autochtone.

(79) *Délibérations*, 26 mars 2003, M. Eric Ravenelle, secrétaire, conseil d'administration, Centre d'amitié autochtone de Montréal.

besoin. Je félicite Patrimoine canadien pour cette initiative. J'ignore si Mme Sheila Copps savait à quoi s'attendre lorsqu'elle a lancé ce projet, mais il a beaucoup aidé la communauté autochtone. Je l'en félicite<sup>(80)</sup>.

Notre programme de relations communautaire et de recrutement comporte deux volets dont nous sommes vraiment très fiers; tous deux sont financés par des fonds de Patrimoine Canada et de UMAYC<sup>(81)</sup>.

Les maisons de la jeunesse autochtone à vocation multiple en milieu urbain sont un merveilleux exemple de l'intégration des six pratiques exemplaires, dont j'ai parlé, en un format adaptable et réalisable en milieu urbain<sup>(82)</sup>.

L'ICUPJA intègre plusieurs des principes clés et des pratiques exemplaires qui permettent une prestation efficace des services et qui ont été mentionnés ci-dessus. L'Initiative est notamment adaptée à la culture de ses clients; elle est souple et elle peut être adaptée aux priorités de la collectivité; elle a été élaborée en étroite collaboration avec les jeunes; et les services sont conçus et offerts dans les collectivités.

À l'origine, le gouvernement fédéral a consacré 100 millions de dollars, sur cinq ans (1998-2003), à l'ICUPJA. L'initiative devait améliorer les perspectives économiques, sociales et personnelles des jeunes Autochtones vivant en milieu urbain grâce à l'établissement d'un réseau de centres urbains polyvalents pour les jeunes. Le financement de l'Initiative a récemment été renouvelé pour deux autres années.

Les témoins ont exprimé deux réserves importantes au sujet de l'Initiative. Ils regrettent tout d'abord qu'elle soit d'une durée limitée, d'autant plus que les jeunes Autochtones ont besoin d'efforts continus, et non cycliques, pour les aider à relever les nombreux défis auxquels ils font face. Ils déplorent ensuite que, dans le cadre de l'Initiative, les fournisseurs doivent attendre longtemps avant de recevoir les fonds approuvés, ce qui leur cause d'importants problèmes. Ainsi, les organismes ont souvent dû payer d'importants frais bancaires pour pouvoir continuer à offrir des programmes ou des services à leurs clients en attendant de recevoir les fonds accordés. En plus de comporter des coûts humains, ces retards entraînent un gaspillage des fonds publics, qui ne sont pas utilisés dans l'intérêt général lorsqu'ils servent à payer des frais bancaires.

---

(80) *Délibérations*, 21 mars 2003, M. Lyle Donald, coordonnateur, Métis Cultural Dance Society.

(81) *Délibérations*, 21 mars 2003, M. Lewis Cardinal, directeur des services aux étudiants autochtones, Université de l'Alberta.

(82) *Délibérations*, 1<sup>er</sup> mai 2002, Mme Gail Valaskasis, directrice de la recherche, Fondation pour la guérison des Autochtones.

Malgré ces réserves, l'ICUPJA a connu beaucoup de succès, en permettant la création de programmes positifs destinés aux jeunes Autochtones vivant en milieu urbain. Par conséquent, le Comité est fermement convaincu que le gouvernement fédéral doit continuer à appuyer cette initiative qui a fait ses preuves.

En conséquence, nous faisons la recommandation suivante :

#### Mesures recommandées

**Que en raison du succès que connaît l'Initiative des centres urbains polyvalents pour les jeunes Autochtones (ICUPJA) et de l'importance de celle-ci pour les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain, le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du ministère du Patrimoine canadien :**

- Continue d'appuyer l'ICUPJA en s'engageant à fournir à l'Initiative un financement soutenu et à long terme.
- Augmente les fonds affectés à l'ICUPJA afin que les collectivités autochtones urbaines et les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain puissent tirer tout le parti possible de cette fructueuse initiative.

## PARTIE V : LES BESOINS DES JEUNES

---

*Ce que veulent les jeunes Autochtones, c'est ce que veulent aussi tous les autres jeunes Canadiens : l'espoir.*

*Mme Jamie Gallant,  
Jeunesse et marché du travail, Congrès des peuples autochtones*

Parmi toutes les questions qui touchent les citadins autochtones, les besoins les plus pressants et les plus urgents sont ceux des jeunes Autochtones. Nous sommes frappés par la nécessité absolue de satisfaire ces besoins – en particulier ceux des jeunes qui ont perdu contact avec leur héritage culturel et la communauté élargie dans laquelle ils résident. Dans les observations qui ont été présentées au Comité, les jeunes Autochtones ont été décrits de différentes manières :

- une génération qui vit une situation de désespoir à l'égard de l'avenir en raison des obstacles et de la discrimination auxquels ils sont confrontés<sup>(83)</sup>;
- [des gens] vulnérables à la pauvreté, et à l'aliénation culturelle et sociale<sup>(84)</sup>;
- [des personnes] vivant dans un monde caractérisé par la pauvreté, la violence et le racisme<sup>(85)</sup>.

Par conséquent, il n'est malheureusement pas surprenant de constater que même si les taux de suicide ne sont sans doute que partiellement enregistrés, ils sont, selon les estimations, de cinq à six fois plus élevés chez les jeunes Autochtones que chez les autres jeunes Canadiens<sup>(86)</sup>.

### UNE MULTITUDE DE SOURCES DE TENSION

En compilant les observations qui leur ont été présentées, les membres du Comité ont déterminé les problèmes auxquels les jeunes Autochtones sont confrontés, en particulier dans les zones urbaines : perte de leur identité, de leur langue et de leur culture (ce qui engendre des sentiments d'isolement et d'aliénation dans un milieu urbain, et qui rend l'appartenance à un gang plus attrayante);

---

(83) *Délibérations*, 16 avril, Dwight Dorey, chef national, Congrès des Peuples Autochtones.

(84) *Délibérations*, 11 juin 2002, Matthew Coon Come, Chef national, Assemblée des Premières Nations.

(85) *Délibérations*, 18 février 2003, M. Randy Jackson, Aboriginal Persons Living HIV/AIDS Coordination Programmes (programmes de coordination des autochtones affectés par le VIH/SIDA), Réseau canadien autochtone du SIDA.

(86) Canada, *Agir selon ce que nous savons : La prévention du suicide chez les jeunes des Premières nations*. Rapport du Groupe consultatif sur la prévention du suicide.

- faibles niveaux de scolarité, faible fréquentation scolaire, hauts taux de chômage accompagnés de faibles perspectives d'emploi;
- absence de participation et d'appui des parents dans leur vie quotidienne (milieu familial dysfonctionnel, absence des parents);
- manque de compétences parentales chez les jeunes parents célibataires;
- abus d'alcool et consommation de drogues (alcool, marijuana, stupéfiants, essence, colle);
- violence physique et psychologique (conséquences transgénérationnelles du système d'internat, abus sexuel, violence familiale);
- difficultés à obtenir un logement (ils ne peuvent pas payer un logement convenable, viennent vivre en ville sans avoir un endroit où loger, utilisent les refuges);
- difficultés d'accès aux services (qui vont du manque d'argent pour les transports à l'ignorance des programmes et services offerts);
- pauvreté (qui affecte la santé et contribue à une mauvaise qualité de vie et à des taux élevés d'activités criminelles);
- racisme et discrimination (qui nuisent à l'estime de soi et à la confiance en soi, et favorisent l'hostilité envers la société élargie et les sentiments de marginalisation et d'aliénation).

Une fois déterminés les problèmes les plus importants auxquels sont confrontés les jeunes, il faut trouver les moyens de stimuler une dynamique plus constructive pour les jeunes citadins autochtones et atténuer leur exclusion sociale. Les membres du Comité ont observé qu'il n'y a pas qu'une seule réponse à cette question. Au contraire, la solution se trouve dans un ensemble de soutiens, notamment l'instruction, les loisirs, les services de transition urbaine, l'amélioration du marché de l'emploi, de solides compétences parentales ainsi que de solides services de soutien communautaire, culturel et familial. S'ils ne bénéficient pas de ces soutiens indispensables, les jeunes Autochtones et leurs familles auront de la difficulté à relever les défis auxquels ils sont confrontés et à avoir une qualité de vie comparable à celle des autres Canadiens. Dans la présente section, nous traitons des mesures que nous pouvons prendre pour fournir aux jeunes des débouchés et atténuer les pressions qu'ils subissent.

## **LES BESOINS DES JEUNES**

### **1.1 Centres urbains pour les jeunes Autochtones**

Les centres urbains pour jeunes Autochtones constituent une composante importante de l'éventail de services de soutien essentiels offerts aux jeunes Autochtones. À maintes reprises, les jeunes Autochtones ont insisté auprès du Comité sur la nécessité de mettre à leur disposition des installations confortables et accueillantes où ils pourraient se réunir. Ils ont parlé d'un endroit sûr, sans alcool ni drogues, où ils se retrouveraient avec leurs semblables,

développeraient leurs intérêts, apprendraient de leurs aînés ou encore tout bonnement où ils pourraient se rendre pour rencontrer d'autres jeunes. Un tel endroit est particulièrement important dans les centres urbains. Les témoins ont tous convenu que les foyers pour les jeunes sont une nécessité dans les villes et qu'ils aident les jeunes à faire la transition de la réserve et de la collectivité rurale à la vie urbaine.

Lorsque nous examinons les tendances démographiques, nous nous rendons compte que nous avons besoin dans les communautés urbaines de foyers pour les jeunes [...] Les jeunes autochtones veulent avoir un endroit où aller et où ils se sentent chez eux, ils veulent avoir accès, dans les centres urbains, à un foyer lorsqu'ils sont loin de chez eux. Voilà ce que veulent les jeunes de notre communauté<sup>(87)</sup>.

On prévoit que les centres urbains pour les jeunes Autochtones serviraient de contrepoids à la dislocation culturelle et sociale que subissent de nombreux jeunes lorsqu'ils arrivent dans une ville ou même lorsqu'ils y résident depuis longtemps. En créant des lieux où les jeunes peuvent se rattacher à leurs traditions culturelles, à leurs semblables et à leurs aînés et où ils peuvent explorer les perspectives d'épanouissement que leur offre la ville, ces centres jouent le rôle de solution de rechange intéressante indispensable à la vie dans la rue ou à l'association à un gang. Un jeune homme a raconté comment le Centre urbain Keewatin pour jeunes, à Winnipeg offre une saine solution de remplacement à des comportements dangereux :

Certains jeunes ont des antécédents d'association aux gangs et de vie dans la rue, de consommation excessive de drogues et d'alcool. Le programme les a aidés et a eu une incidence sur eux en leur offrant une alternative intéressante à ce mode de vie<sup>(88)</sup>.

Un grand nombre de jeunes citadins autochtones ne peuvent bénéficier d'un accès facile à une communauté autochtone à qui ils peuvent s'adresser pour obtenir un soutien. De ce fait, de nombreux jeunes ressentent un sentiment profond d'aliénation. Ce sentiment est amplifié dans les zones urbaines où l'image de la principale culture est si dominante. Un groupe a parlé « des difficultés que doivent surmonter les jeunes vivant dans les villes en raison de leur isolement de leur peuple et de leur culture »<sup>(89)</sup>. De même, un autre groupe a évoqué les défis auxquels sont confrontés les jeunes citadins pour conserver leur identité ou pour composer avec leur identité dans un milieu qui « manifeste de l'indifférence, voire souvent de l'hostilité envers les cultures autochtones »<sup>(90)</sup>. Les centres pour les jeunes offrent un point de liaison aux jeunes Autochtones qui viennent vivre ou qui vivent actuellement dans les zones urbaines.

Une très grande majorité de jeunes ont indiqué qu'ils voulaient des espaces positifs où ils pourraient aller et où ils ne seraient pas traités comme des personnes

(87) *Délibérations*, 1<sup>er</sup> avril 2003, Anne Lesage, Centre d'amitié autochtone de Thunder Bay.

(88) *Délibérations*, 17 mars 2003, Table ronde de la jeunesse de Winnipeg, M. Jon Henderson, coordonnateur de projet jeunesse, Initiative jeunesse de Keewatin Winnipeg.

(89) *Délibérations*, 12 février 2003, M. John Potskin.

(90) PCO (GCP), *Stratégie pour les autochtones vivant en milieu urbain : une analyse*, p. 1.

irresponsables ou comme des problèmes qu'il faut régler. Alors que la plupart des programmes sont axés sur la pathologie sociale qui consiste à être citadin et Autochtone, les jeunes nous ont dit qu'ils voulaient des lieux offrant des services de soutien où ils peuvent se rendre et tirer parti de leurs intérêts, développer leurs talents et stimuler leurs capacités à commander, un lieu où ils sont autres choses que la somme de leurs problèmes :

Lorsque je suis arrivé ici pour la première fois, je n'avais pas d'endroit où aller et donner rendez-vous et me sentir bien avec moi-même sans avoir à me rendre à un centre quelconque qui me cataloguerait sans doute comme un jeune qui n'a pas de foyer et qui a besoin d'une boisson chaude et d'un repas. Et je pense que cela est bien triste. Nous devrions avoir à notre disposition des ressources, des programmes qui nous permettent de nous réunir, d'établir des liens avec d'autres jeunes autochtones. Il n'existe aucun endroit où je peux vraiment faire ces choses si je ne suis pas catalogué comme une personne qui a des problèmes<sup>(91)</sup>.

À Winnipeg, le Comité a eu l'occasion de visiter un centre exploité par des jeunes au nord de la ville, l'Initiative jeunesse de Keewatin Winnipeg (IJKW). Les membres du Comité ont été chaleureusement accueillis par les coordonnateurs jeunesse et par les jeunes participants, et ils ont vu et entendu de vive voix comment cette initiative améliorait la vie des jeunes. Un témoin nous a expliqué comment le IJKW l'avait aidé à apporter des changements positifs à son ancien mode de vie :

J'ai eu de la chance de rencontrer les personnes de l'Initiative jeunesse [...] parce qu'à 22 ans, j'ai décidé de modifier mon mode de vie. J'étais un membre actif et reconnu des gangs de rue dans le nord de la ville [...] Je suis reconnaissant de l'aide que j'ai reçue et j'ai saisi cette occasion pour me prouver à moi-même et à ma famille ce que je suis vraiment<sup>(92)</sup>.

Un autre jeune homme nous a dit comment il a trouvé un soutien et un sentiment d'appartenance parmi ses semblables :

Quand je suis arrivé à Winnipeg, j'ai eu des problèmes, comme avec les gangs et d'autres ennuis [...] J'avais besoin d'une porte de sortie et cela n'a pas été facile. Puis je suis venu ici. J'ai pu m'asseoir avec eux (les coordonnateurs jeunesse) et ils ont vu exactement ce que je pouvais faire. Chris et John m'ont dit qu'ils savaient quel genre de personne que j'étais et ce que je pouvais faire, et qu'ils n'auraient qu'à m'aider pour que je le trouve moi-même [...] et maintenant les choses sont beaucoup plus faciles lorsque j'ai des problèmes ici en

---

(91) *Délibérations*, 18 mars 2003, Table ronde de la jeunesse de Vancouver, Mme Ginger Gosnell.

(92) *Délibérations*, 17 mars 2003, Table ronde de la jeunesse de Winnipeg, M. Ron Chartrand.

ville. Je peux m'adresser à toutes ces personnes et ils me soutiendront corps et âme<sup>(93)</sup>.

Nous sommes convaincus que le sentiment d'appartenance que les jeunes éprouvent au Centre, ainsi que la fierté liée à cette appartenance et à la réussite des uns et des autres, est attribuable au fait que ce centre leur appartient – à eux tous. Le Centre est vraiment un lieu sûr pour ces jeunes; un refuge contre un environnement souvent agressif et hostile. Il est difficile d'imaginer que le sens d'appartenance à la communauté qui existe au Centre pourrait être obtenu dans une institution ordinaire. Ce sentiment d'appartenance est attribuable au fait que les jeunes sont entourés de personnes qui ont vécu des expériences semblables, qui partagent un vécu identique et qui ont livré les mêmes combats. Ensemble, ces jeunes s'aident mutuellement à instaurer la confiance dont ils ont besoin pour réussir dans une communauté élargie. Une jeune femme nous a raconté comment son appartenance à l'Initiative jeunesse de Keewatin Winnipeg l'avait aidée à instaurer en elle la confiance et l'estime de soi :

J'ai été obligée d'abandonner l'école à l'âge de dix-sept ans parce que je devais commencer à payer un loyer. Le programme m'a aidée à reprendre mes études secondaires [...] J'ai l'intention de terminer mes études et de m'inscrire à l'Université du Manitoba et d'atteindre le but que je m'étais fixé depuis longtemps, être travailleuse sociale. Maintenant je suis convaincue que je peux le faire<sup>(94)</sup>.

Une autre a ajouté :

L'Initiative jeunesse de Keewatin est sans aucun doute l'un des meilleurs programmes que j'ai vu mettre en œuvre, parce qu'il est axé non seulement sur l'aspect récréatif mais également sur les quatre volets de l'épanouissement personnel. À mes yeux, il s'agit d'un centre de jeunesse réussi. C'est précisément ce genre d'initiative que nous encourageons dans nos communautés ainsi que dans leurs communautés, en adoptant une approche holistique. Il ne s'agit pas de créer uniquement un centre de loisir, mais également d'inculquer des valeurs et de créer un sentiment d'identité<sup>(95)</sup>.

---

(93) *Délibérations*, 17 mars 2003, Table ronde de la jeunesse de Winnipeg, jeune participant.

(94) *Délibérations*, 17 mars 2003, Table ronde de la jeunesse de Winnipeg, Mme Tracey Bradburn.

(95) *Délibérations*, 17 mars 2003, Kathleen McKay, Conseil de la jeunesse de l'ACM, Assemblée des chefs du Manitoba.

## ACTIVITÉ MODÈLE

### Initiative jeunesse de Keewatin Winnipeg

*L'Initiative jeunesse de Keewatin Winnipeg (IJKW) est un projet communautaire dirigé par des jeunes. Ses installations, qui sont situées dans un quartier du nord de Winnipeg, offrent un accès facile à un centre communautaire de ressources pour la jeunesse.*

*Mise sur pied au cours de l'été 2001, l'IJKW offre aux jeunes un environnement sûr et intéressant et contribue à ériger une communauté plus sûre et plus saine.*

*L'IJKW compte deux coordonnateurs jeunesse sur place; trente-deux jeunes participent actuellement à la deuxième phase du projet.*

*L'organisme vise à fournir aux jeunes, des compétences, des ressources et des occasions qui les rendent aptes à l'emploi ou qui leur permettent de poursuivre leurs études; une compréhension et une prise de conscience des domaines des loisirs, de la santé et de la culture; des occasions de faire du bénévolat et du placement professionnel; des séances de formation et des ateliers dans des domaines qui les touchent, et de l'aide dans l'élaboration d'un cheminement de carrière.*

*L'IJKW est destinée aux jeunes Autochtones de 15 à 19 ans qui sont au chômage et qui ont quitté l'école depuis au moins trois mois.*

Il est prévu que les centres urbains pour jeunes Autochtones fourniront une programmation holistique – un ensemble de soins nécessaires pour améliorer la vie des jeunes citadins autochtones. En répondant aux besoins sociaux, éducatifs, spirituels, récréatifs et artistiques des jeunes citadins autochtones, ces centres dépasseront le « modèle actuel d'intervention en cas de crise » pour fournir un modèle qui appuie et met en œuvre les aspirations des jeunes autochtones. Selon une jeune femme :

La prestation par les centres de la jeunesse des services de santé et des services de santé mentale est importante. Les jeunes autochtones veulent et ont besoin d'un lieu pour se rencontrer et pour y passer du temps et ainsi qui les détournent des comportements destructeurs. Ce type de centres est important. Il existe d'excellents centres actuellement. Ce serait un défi que d'essayer de combler ces lacunes,

d'évaluer les centres qui réussissent et de veiller à ce qu'ils soient répartis dans diverses communautés<sup>(96)</sup>.

À Vancouver, la (Urban Native Youth Association (UNYA) est en train de constituer un centre pour les jeunes. Ce centre, qui devrait être terminé dans deux à quatre ans, sera doté d'un gymnase, d'un théâtre, d'un studio de sculpture, de haltes-accueils pour adolescents et préadolescents, d'une école alternative, de services d'initiation à la vie professionnelle, d'un laboratoire informatique et des lieux d'hébergement de seconde étape<sup>(97)</sup>. Lorsqu'elle a décrit la nécessité de mettre sur pied de tels centres afin d'aider les jeunes Autochtones à vaincre les pressions de la vie urbaine, l'UNYA a déclaré ce qui suit au Comité :

Il existe une solution à ce problème : nous pouvons offrir aux jeunes gens une place qui est la leur. Ils ont besoin d'un lieu qu'ils peuvent contrôler et diriger. Nous avons besoin d'un lieu où les jeunes peuvent recommencer à s'amuser. Nos enfants ne jouent plus. Nous sommes également trop occupés à essayer de les aider. Nous tentons constamment de les aider et de panser leurs plaies, mais nous ne jouons plus avec eux. Nous devons le faire davantage. Il est essentiel que les enfants s'amusent<sup>(98)</sup>.

L'emplacement de ces centres de la jeunesse doit également être examiné avec soin. Selon les témoins, les jeunes Autochtones préfèrent avoir accès à des programmes et des services offerts dans leurs quartiers plutôt qu'être obligés de se déplacer au centre-ville. Une jeune femme a résumé ainsi son hésitation à recourir aux services offerts aux jeunes par le centre d'accueil situé dans la partie malfamée de l'est de Vancouver :

Je ne me suis pas rendue dans la partie est parce que ma famille m'a prévenue que cette partie de la ville était malfamée, mais c'est là que sont situés les principaux services. Par conséquent, j'évite ces quartiers<sup>(99)</sup>.

Les témoins qui se sont présentés devant le Comité ont recommandé unanimement la création de centres pour jeunes Autochtones; nous appuyons cette recommandation avec vigueur. Nous avons été impressionnés par ce que nous avons vu et entendu au sujet des possibilités qu'offrent ces centres. En reconnaissant le besoin d'atténuer les pressions et les défis auxquels sont confrontés les jeunes Autochtones dans la ville, les auteurs du *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones* ont également souligné l'importance de créer des centres de la jeunesse.

---

(96) *Délibérations*, 4 juin 2002, Mme Jelena Golic, intervenante jeunesse, Association des femmes autochtones du Canada.

(97) Mémoire présenté par la Urban Native Youfh Association.

(98) *Délibérations*, 19 mars 2003, Jerry Adams, Urban Native Youth Association.

(99) *Délibérations*, 18 mars 2003, Table ronde de la jeunesse de Vancouver, Mme Amy Parent.

En conséquence, le Comité fait la recommandation suivante :

### Mesure recommandée

**Que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les gouvernements provinciaux et les représentants et les organismes pertinents des jeunes Autochtones vivant en milieu urbain, fournisse des fonds d'immobilisation pour la création, dans les communautés urbaines où est concentrée une population importante d'Autochtones, de centres pour jeunes citadins autochtones. Ces centres seront situés dans des endroits facilement accessibles aux jeunes.**

Le cas échéant, ces centres peuvent être constitués dans des installations existantes telles que les centres d'accueil, les centres communautaires ou les écoles. Cependant, nous insistons sur la recommandation faite par les témoins de mettre sur pied, lorsque le nombre le justifie, des centres de jeunesse distincts.

### 1.2 Programmes de transition à la vie urbaine

Les jeunes Autochtones déménagent en ville pour diverses raisons. La plus courante, c'est le désir d'améliorer leur accès à l'éducation et à l'emploi. Quels que soient leurs motifs pour venir vivre en ville, de nombreux jeunes Autochtones éprouvent un sentiment profond de dislocation culturelle et d'impuissance lorsqu'ils arrivent en milieu urbain. Malgré le désir d'y préparer pour eux-mêmes un meilleur avenir, de nombreux jeunes ne sont tout simplement pas prêts à relever les défis de la vie urbaine. Au cours de nos audiences, on nous a souvent répété que :

De nombreux jeunes manquent de connaissances pratiques et d'aptitudes sociales de base, et ils ne savent pas comment faire face aux principaux problèmes sociaux ni comment profiter des occasions de se sentir de véritables membres de la société élargie<sup>(100)</sup>.

Par conséquent, en l'absence des ces qualités essentielles, la transition vers une vie urbaine réussie est particulièrement problématique. Parce qu'ils ne possèdent pas les ressources personnelles suffisantes et ne bénéficient pas du soutien de la communauté, de nombreux jeunes Autochtones risquent d'adopter d'autres façons d'acquérir un sentiment d'appartenance. Les gangs deviennent souvent pour les jeunes Autochtones un moyen d'acquérir un sentiment d'appartenance à la communauté ainsi que de prendre contact avec d'autres et de trouver leur identité.

La discrimination est également une cruelle réalité que les jeunes Autochtones doivent combattre quand ils déménagent dans une ville et elle constitue sans doute pour eux une

---

(100) Mémoire présenté par Nova Lawson, p. 3 (traduction).

des principales difficultés de la vie urbaine. Le racisme peut, et est souvent la source d'immenses difficultés pour les jeunes. Selon des témoins :

- Rien n'est plus dévastateur pour un jeune que le racisme, quelque que soit son origine ancestrale<sup>(101)</sup>.
- Le racisme, la discrimination et une méconnaissance générale de l'histoire des autochtones continuent de défavoriser les jeunes dans tous les paramètres du milieu urbain<sup>(102)</sup>.
- Les conséquences de la discrimination sont intériorisées et se manifestent par des sentiments d'isolement qui entraînent une baisse d'estime de soi qui, parfois, ne s'efface jamais<sup>(103)</sup>.

Le Comité estime que la discrimination, qu'elle soit réelle ou perçue, subtile ou institutionnalisée, a réduit la pertinence des programmes offerts à l'ensemble des jeunes Autochtones et affaibli le désir de ces jeunes d'accéder aux services.

Un grand nombre de représentants d'organismes et de dirigeants communautaires autochtones et même de jeunes Autochtones nous ont dit que pour que les jeunes puissent réussir leur adaptation au mode de vie urbain, il leur faut un soutien et des services de défense de leurs droits. Nous avons été troublés par le fait que les jeunes ignoraient souvent totalement à quels programmes et services ils avaient accès, à qu'ils devaient s'adresser pour y avoir accès ou avec qui ils pouvaient s'entretenir pour obtenir de l'information sur les services de soutien mis à leur disposition.

Nous devons veiller à mettre à la disposition des jeunes un service de meilleure qualité en ce qui a trait à la transition à la vie urbaine. Malgré cette nécessité, les gouvernements ont accordé très peu d'attention à ce type de programme. Dans son inventaire des programmes et des services offerts aux citadins autochtones, la Canada West Foundation a constaté que :

Bien que la transition du milieu rural ou de la réserve à une grande ville peut s'apparenter à immigrer d'un pays étranger au Canada, **nous avons trouvé que le gouvernement du Canada ne finançait pas autant les programmes de transition des peuples autochtones que ceux des immigrants récemment arrivés au Canada**. Les programmes de transition des autochtones à la vie urbaine ont reçu moins de cinq cents par chaque dollar dépensé pour l'établissement et la transition des immigrants<sup>(104)</sup>. [C'est nous qui soulignons]

De ce fait, les programmes qui sont indispensables aux Autochtones pour qu'ils réussissent leur transition vers les centres urbains ou améliorent leur qualité de vie dans les villes n'existent pas ou sont offerts en très petit nombre.

---

(101) *Délibérations*, 17 mars 2003, Elaine Cowan, présidente, groupe Anokiwin.

(102) Mémoire présenté par Nova Lawson.

(103) Mémoire présenté par la Manitoba Indian Education, p. 6.

(104) *Délibérations*, 17 juin 2003, M. Calvin Hanselmann.

### Activité modèle Programme de transition urbaine

*La Manitoba Indian Education Association Inc. (MIEA) est un organisme de services à but non lucratif destiné aux étudiants. Dans le cadre de son mandat, la MIEA fournit aux jeunes Autochtones qui sont venus en ville pour poursuivre leurs études, les services de liaison et de défenses de leurs droits dont ils ont besoin pour s'adapter à leur nouvel environnement.*

En outre, nous trouvons qu'on n'a pas suffisamment examiné les possibilités d'établir des liens entre les programmes de transition urbaine des centres ruraux et des centres urbains. Selon les témoins, *les compétences, la formation et l'expérience que les jeunes transportent dans leur bagage quand ils migrent, déterminent dans une très large mesure, la réussite à leur arrivée en ville*. Malgré l'importance reconnue de cette phase pré-migratoire pour l'adaptation réussie à la vie urbaine, il semblerait que peu ou aucun counseling pré-migratoire ne soit offert. Qui plus est, nous savons que sur le plan démographique, la mobilité entre les réserves et les zones urbaines est très importante. Selon un témoin :

Il est difficile de faire une distinction entre les problèmes de la vie urbaine et les problèmes qui ont une incidence sur les réserves. Par exemple, lorsque des gangs de rue autochtones se constituent à Winnipeg, ils font leur recrutement dans les réserves, les prisons, etc. Les gens déménagent dans les villes parfois en raison des problèmes de logement qu'ils rencontrent sur la réserve. Par conséquent, il existe un lien tout à fait manifeste entre ces deux problèmes. Nous devons adopter une approche holistique du problème parce que le lien est évident<sup>(105)</sup>.

Par conséquent, il faudrait étudier la possibilité de créer un réseau plus vaste entre les organisations urbaines et les communautés des réserves et des campagnes afin que les jeunes soient mieux accompagnés dans leur transition vers les milieux urbains.

En se fondant sur les preuves qui lui ont été présentées, le Comité croit fermement qu'il faut mettre sur pied des services de transition à la vie urbaine destinés aux jeunes Autochtones dans les principales agglomérations urbaines du Canada, afin que les jeunes qui migrent vers les villes bénéficient de services de soutien positif et soient dirigés vers les organisations appropriées susceptibles de pouvoir les aider avec leurs problèmes de transition. Voici quelques exemples de services essentiels :

---

(105) *Délibérations*, 27 novembre 2001, M. Fred Caron.

- programme de soutien au logement et présentation de logement;
- services d'emploi et de formation;
- capacités de lecture et d'écriture en anglais;
- services de counseling, notamment le counseling pré-migratoire;
- services de défense des droits et de liaison;
- planification des études et de la carrière;
- information sur les programmes et les services offerts.

Ces services devraient, à leur tour, être associés aux communautés d'origine par l'intermédiaire de partenariats efficaces. Nous sommes convaincus que durant cette période de transition critique pour les jeunes, ce programme de transition contribuera à réduire les sentiments d'isolement qui résultent de l'éloignement de leur communauté, les aidera à s'intégrer d'une manière positive dans une communauté élargie et leur permettra d'éviter de se tourner vers les autres pour acquérir un sentiment d'appartenance, à savoir les gangs de jeunes ou d'autres groupes susceptibles de les influencer négativement.

En conséquence, le Comité recommande ce qui suit :

#### **Mesure recommandée**

**Que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les organisations autochtones pertinentes, mette sur pied à l'intention des jeunes citadins autochtones, des programmes de transition appropriés culturellement et axés sur la communauté. Des efforts devront être faits pour établir des liens entre les services de transition pour jeunes Autochtones et les communautés des réserves et des campagnes.**

### **1.3 Sport, art et loisirs**

*L'une des choses qui m'a aidé à rester dans le droit chemin est ma participation aux sports et aux loisirs. Je pense que si je n'avais pas eu cet exutoire je ne serais pas assis dans cette pièce aujourd'hui ...*

*Rob Campre,  
Directeur, Edmonton Urban Autochtonne Affairs Committee*

Les bénéfices que les jeunes tirent du sport sont bien connus. Le Comité croit que les jeunes Autochtones, tout comme les autres jeunes, ont besoin de loisirs et de voies positives pour canaliser leurs énergies. Les activités de loisirs et de sports offrent aux jeunes des substituts sains à la consommation d'alcool et de drogues. Elles sont également efficaces pour

soulager l'ennui, qui en lui-même, est la cause de nombreux comportements négatifs qu'adoptent les jeunes. Le sport aide également à structurer la vie des jeunes. La discipline, le travail d'équipe et l'établissement d'objectifs procurent des avantages complémentaires qui peuvent se répercuter sur d'autres facettes de leur vie. Nous admettons, cependant, au vu des éléments de preuve, que les activités récréatives abordables pour les jeunes Autochtones vivant dans les zones urbaines font grandement défaut. Il faut faire des efforts soutenus pour mettre sur pied, à grande échelle, des installations sportives et récréatives afin d'atténuer la vulnérabilité permanente d'un nombre croissant de jeunes Autochtones à l'égard du dysfonctionnement social et physique.

Il est difficile de contester le lien qui existe entre la disponibilité des activités récréatives et l'absence de comportements antisociaux. Les personnes privées d'activités constructives peuvent être amenées à adopter durant toute une vie des modèles permanents de comportement destructeur. Un témoin qui a pris la parole au cours des audiences que nous avons tenues à Vancouver a décrit à notre intention les conséquences qu'a l'absence d'activités récréatives sur les jeunes de sa communauté :

Nos gamins, les petits préadolescents et les adolescents sautaient de l'autobus scolaire, prenaient une cigarette, une dose d'une quelconque drogue ou traînaient dans les rues et s'attiraient des ennuis. Rien ne les atteignait ou les occupait de manière constructive et positive<sup>(106)</sup>.

L'absence d'installations récréatives adéquates incite les jeunes à adopter des comportements nuisibles telles que la surconsommation d'alcool et de drogue comme échappatoire à leur ennui.

Notre jeunesse s'ennuie. Il semblerait qu'il s'agisse d'un problème commun non seulement aux jeunes Autochtones mais également aux jeunes en général, à une différence près toutefois. Les jeunes Autochtones ne bénéficient pas des mêmes possibilités que les non Autochtones. Ils sont confrontés à des taux élevés de pauvreté, de chômage, d'itinérance, de violence, de problèmes de santé, de mauvais traitement, de violence familiale, d'exploitation sexuelle, pour ne citer que ces problèmes. Si on ajoute l'ennui à cette liste, les résultats sont désastreux – suicide, surconsommation d'alcool et de drogue, incarcération et le cycle permanent de violence entre générations<sup>(107)</sup>.

Selon les témoins, le sport est un moyen efficace et positif d'apporter de l'aide aux jeunes à risques. Bien que les activités sportives soient une distraction, bon nombre de programmes dont on nous a parlé sont élaborés de telle manière à offrir des avantages indirects aux jeunes participants. Les critères de participation comprennent souvent la formation en dynamique de la vie, le perfectionnement en leadership, le tutorat et l'obligation de fréquenter

---

(106) *Délibérations*, 19 mars 2003, Gail Sparrow, Première Nation Musqueam.

(107) Mémoire présenté par le Conseil des peuples autochtones du Nouveau-Brunswick.

l'école régulièrement. Ainsi compris, les programmes sportifs et récréatifs ont pour but de soutenir une vaste gamme de comportements sains parmi les jeunes tout en mettant en valeur leur potentiel dans d'autres domaines.

Il existe un grand nombre d'excellents exemples de programmes qui utilisent le sport et les loisirs comme moyen d'offrir plus de possibilités aux jeunes. Nous avons été particulièrement impressionnés par le travail qu'a effectué le Manitoba Sport and Recreation Council Inc. afin d'aider les jeunes des quartiers déshérités de Winnipeg à participer à des camps sportifs par l'intermédiaire du programme Winnipeg Aboriginal Sport Achievement Centre. Les jeunes des écoles des quartiers défavorisés sont recrutés par les coordonnateurs autochtones et on leur offre une occasion unique de participer à des camps sportifs – occasion qui serait normalement hors de portée de la plupart de ces jeunes. Pendant environ sept semaines au cours de l'été, quelque 1 000 jeunes se voient offrir des repas tous les jours et une occasion de voir se dérouler une gamme d'activités récréatives et d'y participer dans un environnement qui tient compte de leurs différences culturelles.

Les arts offrent également aux jeunes des débouchés positifs. Le théâtre, la musique, les contes et la danse fournissent aux jeunes des modes d'expression positifs. Lorsqu'elles se sont présentées devant le Comité, Mesdames Laura Milliken et Jennifer Podemski de Big Soul Productions ont déclaré aux membres que les arts leur avaient pour ainsi sauvé la vie. Nous avons souvent entendu un message semblable de la part des jeunes :

Je suis une danseuse métisse; c'est cette activité qui m'a évité d'avoir des ennuis. Même lorsque j'ai eu des problèmes de toxicomanie ou des problèmes avec la police, je pouvais toujours aller danser. Grâce à la danse, je suis venue à Ottawa de nombreuses fois et je pense que le fait de venir ici a beaucoup changé ma vie. Je pense que nous avons besoin de programmes récréatifs pour les jeunes, qu'ils soient culturels ou sportifs. Les jeunes ont besoin d'activités dont ils seront fiers et je pense que nous devons favoriser celles-ci<sup>(108)</sup>.

On nous a parlé de plusieurs programmes qui utilisent les arts comme véhicule pour favoriser l'estime de soi, l'interaction sociale et la formation en dynamique de vie. La Metis Cultural Dance Society est un exemple de programme qui offre aux jeunes métis l'occasion d'apprendre la danse, la culture et la pratique du violon traditionnelles.

---

(108) *Délibérations*, 11 février 2003, M. John Potskin.

## ACTIVITÉ MODÈLE

*Awareness Through Art est un programme holistique offert par le Native Canadian Centre de Toronto, qui cible les « jeunes en transition » et les jeunes qui cherchent à apporter des changements positifs à leur vie.*

*Le programme utilise le théâtre et d'autres moyens d'expression artistique afin d'ouvrir les jeunes à la prise de risque positive, de les réintégrer dans la communauté autochtone de Toronto, de les faire bénéficier du soutien de leurs semblables et de leurs aînés, et de leur permettre d'acquérir l'estime de soi.*

*La participation à ce programme favorise l'établissement de relations et communique aux jeunes – pour la plupart d'entre eux, pour la première fois – un sentiment profond d'appartenance à la communauté et le rôle qui est le leur dans cette communauté.*

Les activités récréatives accessibles à tous ne sont pas les seuls programmes qui soient bénéfiques pour les individus. Le sport, les arts et les loisirs peuvent également contribuer à réunir des communautés entières. On nous a entretenus des effets dévastateurs et transgénérationnels qu'ont eus et que continuent d'avoir les internats sur les familles. Ce lourd héritage du colonialisme, notamment les violences sexuelles et physiques, rend difficile le maintien de la santé et de la cohésion au sein des familles autochtones<sup>(109)</sup>. Par conséquent, de nombreux foyers et communautés autochtones se sentent profondément éloignés les uns des autres. Les parents sont souvent absents et les jeunes sont abandonnés.

Au cours des observations présentées au Comité, on nous a parlé de l'effet restaurateur que les activités sportives et récréatives ont eu sur les communautés. Le programme de basket-ball Night Hoops, par exemple, a été conçu pour répondre à un besoin dégagé par la communauté d'essayer d'établir un lien entre les jeunes et la communauté. Les résultats sont impressionnants :

Nous sommes allés d'une participation nulle à une pleine participation. Le gymnase qui était vide les lundis soirs est maintenant rempli de parents qui regardent leurs enfants jouer au basket-ball. Les parents, les frères, les soeurs, les cousins et cousines, les tantes et les oncles viennent tous soutenir les enfants. Le basket-ball est devenu une activité qu'on attend avec impatience [...] Quand vous vous rendez au centre, vous voyez de l'enthousiasme, de la vie, du plaisir et de la participation. Les enfants qui traîneraient normalement dans les rues participent maintenant à une activité productive, qui est bonne pour eux, car elle éveille leur esprit et

(109) *Délibérations*, 30 avril 2002, Mme Gail Valaskakis.

développe leur corps. Cela leur fait vraiment du bien que leurs parents viennent les voir jouer. Les parents sont les personnes les plus importantes dans leur vie<sup>(110)</sup>.

Comment un programme de basket-ball mis sur pied pour les jeunes a-t-il permis d'accomplir autant de choses? La réponse est simple. Le programme a été conçu pour être très inclusif. Toutes les personnes qui y participent – arbitres, marqueurs, chronométrieurs, exploitants des casse-croûte – font partie de la communauté. Les capacités d'entraîneur et la connaissance du basket-ball n'étaient pas des critères essentiels pour participer au programme. « Il existe sûrement des entraîneurs hautement plus qualifiés, des personnes qui possèdent beaucoup plus de connaissances » nous a-t-on dit, « mais ce que nous voulions, c'était de mettre en valeur le potentiel des membres de notre communauté. D'autres adultes exerçant des responsabilités de chef dans la communauté se sont impliqués dans le programme et, à mes yeux, le rôle le plus important qu'ils ont joué a été celui de chefs de claque. »<sup>(111)</sup> Le programme de basket-ball Night Hoops et d'autres programmes semblables dans l'ensemble du pays sont, nous sommes convaincus, un facteur de protection pour la jeunesse. L'esprit communautaire, le sentiment d'appartenance et d'autonomie qu'il peut engendrer sont essentiels au bien-être des jeunes.

Inciter les jeunes Autochtones à participer à une activité sportive nécessite le financement et l'appui du gouvernement. La pauvreté est souvent un grand obstacle à la participation des jeunes Autochtones aux activités sportives grand public. Les coûts de l'équipement, des frais d'inscription et du transport sont souvent inabordables, en particulier en ce qui a trait aux sports les plus coûteux comme le hockey. Les familles n'ont tout simplement pas les ressources financières pour permettre à leur enfant de participer à ces programmes.

Il est souvent difficile d'inciter un enfant à prendre en compte ce type de carrière lorsque la pauvreté constitue un problème majeur dans sa vie. Certains enfants n'ont même pas un maillot de bain. Notre sondage a révélé que sur 1 000 enfants interrogés, seuls 10 p. 100 possèdent leur propre équipement sportif. Ces chiffres sont décourageants et peuvent vous éclairer sur les problèmes réels auxquels les enfants des grandes villes sont confrontés<sup>(112)</sup>.

---

(110) *Délibérations*, 19 mars 2003, Mme Gail Sparrow.

(111) *Délibérations*, 19 mars 2003, Misty Thomas, Programme de basket-ball Night Hoops.

(112) *Délibérations*, 17 mars 2003, Daryl Bruce, directeur administratif, Manitoba Sports and Recreational Council.

## ACTIVITÉ MODÈLE

### Programme de basket-ball Night Hoops, Musqueam (C. -B).

*Le programme Night Hoops a démarré en janvier 1996 sous la forme d'un projet pilote. Comme son nom le laisse entendre, il s'agit d'un programme de basket-ball de fin de soirée destiné aux jeunes en danger de 13 à 18 ans. Il a initialement été envisagé dans le but de trouver une solution à l'accroissement du non respect des conditions de probation.*

*Quand il a débuté, le programme comptait 12 équipes qui jouaient dans six installations de sport dans l'est de Vancouver. Au plus fort de ses activités, plus de 40 équipes jouaient dans environ 30 installations et plus de 500 adolescents autochtones participaient à cette activité chaque semaine. Près de 3 000 adolescents ont bénéficié de ce programme durant les sept années de son existence.*

*Tous les jeunes qui participent à ce programme ont été dirigés vers celui-ci par une des sources suivantes : les agents de probation, les policiers, les administrateurs ou conseillers scolaires, les travailleurs des services à la jeunesse ou tous autres professionnels des services sociaux.*

*Lorsqu'ils sont inscrits dans ce programme, les jeunes reçoivent non seulement un entraînement au basket-ball, mais assistent également à un certain nombre d'ateliers éducatifs qui ont lieu avant les matchs et qui portent sur des sujets comme les aptitudes professionnelles, les problèmes de santé et le perfectionnement des qualités personnelles.*

*Le programme vise à rendre le fait de jouer au basket-ball avec des amis plus amusants que de faire rien du tout, faute de n'avoir rien d'autre à faire de ses soirées les vendredis et les samedis.*

À maintes reprises, les témoins nous ont fait part de la difficulté d'avoir accès à un financement qui leur permettrait d'offrir aux adolescents et aux enfants autochtones des programmes sportifs et de soutiens connexes :

Ce qui m'étonne dans ces deux initiatives, c'est la difficulté rencontrée à obtenir un financement en dépit du fait que de nombreux éléments de recherche indiquent que ces programmes sont très bons<sup>(113)</sup>.

---

(113) *Délibérations*, 19 mars 2003, Mme Misty Thomas.

Il arrive souvent que les arts, la musique, le théâtre soient les premiers éléments que l'on supprime dans les systèmes ou les programmes scolaires; je suis ici pour vous parler des conséquences qu'ont ces suppressions sur notre communauté<sup>(114)</sup>.

Il est difficile d'obtenir un financement adéquat et durable pour ce genre de programme parce qu'on a tendance à donner la priorité à des domaines qui ont des besoins plus importants, tels que la santé, l'emploi, le logement et l'éducation. Cependant, ces programmes proactifs sont essentiels pour découvrir les talents, les capacités, les points forts et la valeur des jeunes Autochtones. Nous sommes impressionnés par les témoignages que nous avons entendus sur cette question et nous sommes persuadés que ces programmes permettent de mettre en valeur le potentiel des jeunes, de les rattacher d'une manière amusante et positive à leur communauté et de les éloigner de passe-temps moins intéressants. Par conséquent, nous soutenons avec force, que les gouvernements doivent financer de façon adéquate les programmes sportifs, artistiques et récréatifs des jeunes Autochtones dans les centres urbains.

En conséquence, le Comité recommande ce qui suit :

#### **Mesure recommandée**

**Que le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du ministre d'État de la Condition physique et du Sport amateur, élabore et finance une Initiative d'activités sportives et récréatives pour les jeunes citadins autochtones. Cette Initiative devrait faire la promotion de programmes d'activités sportives et récréatives :**

- **communautaires, et conçus et réalisés par la communauté;**
- **durables et de longue durée plutôt que de courte durée;**
- **conçus pour mettre en valeur le potentiel des jeunes Autochtones par l'intermédiaire d'un enseignement sur la mise sur pied de programmes récréatifs, d'un perfectionnement en leadership et de formation en dynamique de la vie.**

Le Comité reconnaît l'importance capitale des programmes culturels et artistiques pour les jeunes Autochtones des villes. Ce genre de programmes les aident non seulement à acquérir une plus grande confiance en eux-mêmes et une meilleure estime d'eux-mêmes, mais ils contribuent à leur faire prendre contact avec leur identité, leurs talents et leur culture. Pour les jeunes citadins, le contact culturel et le type d'expression que procure la participation à des activités d'arts, de danse, de théâtre et de récits revêtent une valeur inestimable. Étant donné les difficultés particulières que doivent surmonter les jeunes Autochtones pour conserver leur culture et leur identité lorsqu'ils vivent en milieu urbain, le Comité recommande de plus :

---

(114) *Délibérations*, 5 février 2003, Ryan McMahon, coordonnateur des jeunes, Centre canadien des autochtones de Toronto.

## Mesure recommandée

- Que le gouvernement fédéral, par l'entremise du ministère du Patrimoine canadien, offre un financement spécial et soutenu à l'égard des programmes d'arts expressément destinés aux jeunes Autochtones vivant en milieu urbain.

Enfin, nous sommes entièrement d'accord avec l'observation faite par un témoin selon laquelle « il est temps que les portes s'ouvrent parce que l'avenir de nos jeunes est en jeu » et que « si nous ne leur offrons pas ces programmes aujourd'hui, alors leur avenir n'améliorera »<sup>(115)</sup>. Par conséquent, nous demandons avec instance au gouvernement fédéral d'agir immédiatement en mettant cette recommandation en oeuvre.

### 1.4 Éducation : S'attaquer au taux de décrochage scolaire

*Nous ne parlons pas en fonction de l'excellence, des réalisations et de la réussite.  
Quand nous disons à nos étudiants de survivre, ils survivent.*

*Professeur David Newhouse,  
Professeur agrégé et Chef du département d'études autochtones,  
Université Trent*

Les taux élevés d'absentéisme scolaire et de mauvais rendement scolaire continuent de compromettre l'avenir de nombreux jeunes Autochtones. Dans son rapport de 2000, le vérificateur général arrive à la conclusion « qu'au rythme où les progrès sont réalisés actuellement, il faudra plus de 20 ans pour que le niveau de scolarisation des jeunes Autochtones atteigne celui des autres Canadiens »<sup>(116)</sup>. Selon un rapport préparé par un groupe de travail sur l'éducation du gouvernement fédéral, l'éducation des membres des Premières Nations est en état de crise et « le problème est particulièrement urgent compte tenu que la population autochtone est la plus jeune et que sa croissance est la plus rapide au Canada »<sup>(117)</sup>.

Les auteurs de plusieurs études bien documentées ont examiné ce problème beaucoup plus en profondeur que nous ne pouvons le faire ici. Ensemble, ils ont présenté un certain nombre de réformes essentielles visant à améliorer les résultats scolaires des jeunes Autochtones. Certaines principales propositions de réforme que les témoins nous ont présentées sont semblables aux réformes déjà présentées dans d'autres circonstances. Parmi celles-ci, citons :

---

(115) *Délibérations*, 19 mars 2003, Mme Gail Sparrow.

(116) Canada, *Rapport du vérificateur général du Canada*, avril 2000, p. 13.

(117) Canada, *Rapport final du Groupe de travail national sur l'éducation du Ministre, Nos enfants – Gardiens du savoir sacré*, décembre 2002.

- la nécessité de recruter et de former des enseignants et du personnel autochtones;
- la nécessité de promouvoir des environnements adaptés à la réalité culturelle des Autochtones, notamment une formation interculturelle à l'intention des enseignants et du personnel non autochtones;
- la nécessité d'élaborer des programmes de formation adaptés à la culture des Autochtones;
- la nécessité d'accroître la participation des parents;
- l'amélioration des normes scolaires afin d'atteindre des niveaux équitables;
- la construction d'écoles autochtones en milieu urbain;
- le soutien et l'encadrement des jeunes Autochtones dans les écoles secondaires.

Malheureusement, bon nombre des réformes proposées n'ont jamais été mises en œuvre et, conséquemment, un nombre ahurissant de jeunes des Premières nations – sept sur dix – abandonneront leurs études<sup>(118)</sup>. De plus, le niveau d'études des jeunes Autochtones qui restent à l'école a tendance à être plus faible que celui des autres jeunes Canadiens. Bien qu'on ait observé un certain accroissement du nombre de diplômés au cours des dernières années<sup>(119)</sup>, un très grand nombre de jeunes Autochtones ont un niveau d'instruction faible et, par conséquent, de faibles perspectives d'avenir :

L'éducation est encore un obstacle pour ces jeunes. Nos jeunes ne réussissent pas dans les établissements d'enseignement ordinaires [...] Nous savons que les jeunes autochtones entrent dans les systèmes scolaires des communautés urbaines avec deux ou trois ans de retard en ce qui a trait aux aptitudes scolaires et sont, par conséquent, déjà désavantagés quand ils arrivent dans nos systèmes scolaires publics et catholiques<sup>(120)</sup>.

Parmi les observations présentées au Comité, la faible fréquentation scolaire a été définie comme étant un grave problème chez les jeunes Autochtones. Selon plusieurs témoins, elle est particulièrement inquiétante en raison de la corrélation qui existe entre l'absentéisme scolaire et les comportements antisociaux ou autodestructeurs. Lorsque les jeunes ne sont pas à l'école, nous a-t-on dit, ils s'adonnent souvent à des activités moins constructives :

Nous devons étudier les taux de décrochage scolaire des jeunes. Huit jeunes autochtones sur dix abandonnent leurs études secondaires. Seulement deux jeunes sur dix terminent leurs études et obtiennent un diplôme. Mais nous devons examiner les retombées. S'ils ne sont

---

(118) *Nos enfants – Gardiens du savoir sacré*.

(119) Recensement de 2001, Statistique Canada. Trente-neuf pour cent des jeunes n'avaient pas fait d'études secondaires comparativement à 45 p. 100 en 1996.

(120) *Délibérations*, 1<sup>er</sup> avril 2003, Mme Anne Lesage.

pas à l'école, ils sont impliqués dans des activités criminelles et dans d'autres activités qui les conduisent à commettre des délits, telles que la prostitution, la grossesse précoce, la grossesse chez les adolescentes. Les statistiques attestent que nous détenons une surreprésentation dans ces domaines<sup>(121)</sup>.

Les raisons pour lesquelles les jeunes cessent de fréquenter l'école sont nombreuses et complexes. Mentionnons, entre autres, le racisme, l'absence de participation et de surveillance parentales, la rancœur et la gêne provoquées par le sentiment de moins bien réussir ses études que les autres étudiants, l'instabilité occasionnée par les taux élevés de mobilité résidentielle, les sentiments d'isolement occasionnés par la vie dans des milieux non adaptés à leur culture, l'incapacité de se procurer les manuels scolaires et l'équipement sportif voulu et de payer les droits d'excursion, une vie familiale instable et la pauvreté.

Les témoins ont souligné à plusieurs reprises que l'absence de participation, de surveillance et d'appui de la part des parents est en partie responsable des mauvais résultats scolaires des jeunes Autochtones. Dans de nombreuses études sur l'éducation des Autochtones, on a insisté sur l'importance de la participation des parents et de la communauté au système d'éducation comme éléments essentiels à la réussite des étudiants. Dans son rapport de 1996, le Sous-comité sur l'éducation des Autochtones<sup>(122)</sup> signale que parmi les obstacles à la participation parentale figurent les répercussions durables du régime des internats.

Les effets néfastes du régime des internats sur les peuples autochtones, leurs cultures et leurs langues sont maintenant largement reconnus. Un de ces effets est la méfiance profonde qu'éprouvent certains Autochtones envers les institutions scolaires ordinaires. Il est probable qu'à leurs yeux, le fait qu'on veuille qu'ils poursuivent des études ne constitue, de la part de la majorité, qu'une autre tentative d'assimilation de leur culture, de leur langue et de leurs traditions; conséquemment, ils relèguent au second plan l'obtention d'une bonne éducation. Selon un témoin, cette méfiance fondamentale envers le système d'éducation est en partie responsable du peu d'importance accordée à celle-ci :

Un manque ou une absence de bonnes compétences parentales signifie souvent que les parents n'accordent aucune importance à l'éducation, pour ce qu'elle est, et qu'ils encouragent très peu leurs enfants à faire de leur mieux. Les parents ne peuvent aider leurs enfants à apprendre leurs leçons et à faire leurs devoirs parce qu'eux-mêmes n'ont pas terminé leurs études secondaires et, dans de nombreux cas, leurs études primaires, ou parce qu'ils ne peuvent évaluer les avantages que l'on peut retirer de l'éducation<sup>(123)</sup>.

---

(121) *Délibérations*, 21 mars 2003, Rob Campre, directeur, Edmonton Urban Autochtonic Affairs Committee.

(122) Chambre des Communes, Sous-comité sur l'éducation des autochtones du Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, *Le partage des connaissances*, deuxième session de la 35<sup>e</sup> législature, juin 1996.

(123) Mémoire présenté par Taking Pulse (traduction).

Un autre témoin a souligné que la participation parentale adéquate est un problème très difficile et délicat à aborder dans certaines communautés autochtones :

La communauté métisse accepte volontiers que les parents doivent en faire plus. En étudiant le processus de la pauvreté et de la colonisation au cours des dernières décennies, j'ai remarqué chez nos étudiants une absence de compétences parentales et de compétences pour assumer les tâches quotidiennes essentielles pour leur survie. Ce qui est le plus troublant, c'est que la responsabilité de la réussite scolaire de l'enfant n'est pas placée où elle devrait l'être<sup>(124)</sup>.

Enfin, des témoins nous ont parlé de la nécessité de prendre des mesures qui favoriseraient la participation des parents :

Nous devons inciter les parents à soutenir leurs adolescents qui poursuivent leurs études secondaires ainsi qu'à participer au processus de sélection et de prise de décisions concernant la planification de carrière de ces derniers<sup>(125)</sup>.

Le scepticisme dont font preuve les parents autochtones à l'égard du système éducatif est compréhensible. Cependant, il fait ressortir l'importance de rétablir les liens entre les familles autochtones et le système d'éducation, et de veiller à ce que ce système tienne compte des attentes des familles autochtones. Les milieux d'apprentissage, les programmes scolaires ainsi que les enseignants et le personnel doivent répondre aux besoins des écoliers autochtones et de leurs familles. Il faut mettre en œuvre des réformes visant à faire en sorte que les établissements scolaires grand public tiennent compte de la culture autochtone et que les structures de prise de décisions soient adaptées aux Autochtones. Nous croyons fermement que les gouvernements et les conseils scolaires ont l'obligation de veiller à ce que les écoles offrent un contexte d'apprentissage adapté à la réalité culturelle qui stimule les enfants et leur fait percevoir la pertinence de leurs études et de leur programme scolaire.

En outre, nous croyons que des efforts plus importants doivent être accomplis pour faire comprendre aux jeunes citadins autochtones, à leurs familles et à leurs communautés l'importance de l'éducation et de leur faire voir comment l'éducation supérieure améliorera la qualité de vie des jeunes et, par-dessus tout, de quelle manière elle pourra leur permettre d'acquérir le sentiment d'avoir accompli quelque chose, et rehausser ainsi leur confiance en eux et leur estime personnelle. Parallèlement aux réformes de l'éducation visant l'élaboration de programmes scolaires adaptés à la culture autochtone et au recrutement d'enseignants autochtones, il faut mettre en place une stratégie à l'échelle nationale afin de faire la promotion des avantages de fréquenter l'école et d'inciter les familles à prendre leurs responsabilités et à soutenir leurs enfants pour qu'ils aillent à l'école.

---

(124) *Délibérations*, 4 février 2003, Murray Hamilton, coordonnateur des programmes, Institut Gabriel Dumont.

(125) Mémoire présenté par Nova Lawson (traduction).

Dans ce contexte, le Comité relève que plusieurs initiatives fructueuses ont été prises pour accroître la participation des parents et des communautés autochtones dans les prises de décisions en matière d'éducation. Nous avons été impressionnés, entre autres, par les résultats obtenus dans le cadre d'une de ces initiatives au Centre d'apprentissage de l'Alberta. Ce centre qui a été créé par la Commission des écoles catholiques d'Edmonton a mis sur pied un éventail de programmes destinés à soutenir les écoliers et les familles autochtones ainsi qu'à intégrer dans les salles de classe les perspectives autochtones en offrant aux enseignants un programme de perfectionnement<sup>(126)</sup>. Plusieurs organisations régionales ont également vu le jour afin de promouvoir la qualité en matière d'éducation pour les apprenants autochtones. Par exemple, le comité d'orientation en éducation des Premières Nations de la Colombie-Britannique travaille, à l'échelon provincial, à déterminer quels sont les problèmes des Premières Nations en matière d'éducation et à y trouver des solutions.

La création d'écoles alternatives urbaines, telles que l'école Ben Calf Robe et l'académie Amiskwaciy, constitue un exemple de mesures innovatrices fécondes qui soutiennent l'éducation de qualité pour les écoliers autochtones. Leur programme scolaire est basé sur les programmes d'études de base provinciaux, mais il est élargi par des cours facultatifs qui tiennent compte du savoir, des traditions et des valeurs des Autochtones. Ces écoles connaissent un franc succès. Leurs taux de persévérance scolaire, en comparaison avec les moyennes nationales sont particulièrement bons. Selon les sources, on nous a dit que :

- en 2002, le taux de persévérance scolaire à l'école Ben Calf Robe était de 93 p. 100<sup>(127)</sup>;
- le taux de persévérance scolaire à l'Institut de technologie du Nord de l'Alberta a augmenté de 50 p. 100 il y a quatre ans et que 70 p. 100 des étudiants du niveau postsecondaire ont terminé leurs programmes, en raison principalement de la prestation de services de soutien qui leur étaient offerts<sup>(128)</sup>;
- les taux de persévérance scolaire dans les écoles grand public, comme à l'école secondaire St. Francis Xavier et St. Joseph's à Edmonton sont respectivement de 84 et 88 p. 100, et que ces taux sont attribuables à la présence d'agents de liaison autochtones.

La priorité accordée à l'intégration et à l'établissement de relations avec les étudiants, les parents et la communauté est essentielle à leur réussite. De tels efforts reconnaissent que l'élargissement du milieu social et économique des étudiants au sein duquel se déroule leur scolarité a des répercussions importantes sur leurs résultats scolaires.

Les étudiants autochtones sont particulièrement portés à abandonner leurs études durant les périodes de transition scolaire cruciales. Ainsi, c'est durant la transition de l'école secondaire de premier cycle à l'école secondaire de deuxième cycle et d'un établissement d'études secondaires à un établissement d'études postsecondaires que, selon les observations

---

(126) *Délibérations*, 21 mars 2003, Pam Sparklingeyes, coordonnateur des services culturels, Centre d'apprentissage de l'Alberta.

(127) *Délibérations*, 21 mars 2003, Sean McGuiness, directeur, école Ben Calf Robe.

(128) *Délibérations*, 21 mars 2003, Eva Stang, Institut de technologie du Nord de l'Alberta.

présentées au Comité, bon nombre d'élèves autochtones abandonnent leurs études. Des témoins nous ont dit que :

Nous perdons un certain nombre d'enfants lors de la transition de l'école secondaire de premier cycle à l'école secondaire de deuxième cycle [...] La neuvième année est l'année la plus dure pour nos enfants. Nous avons sans doute plus d'élèves de la neuvième année qui s'absentent de l'école que partout ailleurs, qui s'adonnent à des activités criminelles et à d'autres activités qui les éloignent de leur scolarité<sup>(129)</sup>.

Pour d'autres témoins, le facteur est le niveaux d'alphabétisation en anglais :

Un manque de maîtrise et de compréhension de la langue anglaise contribue à ce sentiment d'incapacité attribuable à la maîtrise insuffisante d'une langue. Même si l'anglais est parlé à la maison, dans les systèmes éducatifs et entre jeunes, cela ne signifie pas que sa maîtrise est telle qu'elle permettra au jeune d'exceller dans les institutions scolaires et dans des institutions similaires<sup>(130)</sup>.

De même :

Nous nous rendons compte que si les élèves arrivent à l'école secondaire avec une capacité de lecture inférieure à une neuvième ou à une dixième année, cet handicap réduira sérieusement leurs chances de réussir ses études ou de les terminer<sup>(131)</sup>.

Tout porte à croire que la transition est difficile, en raison, entre autres, des faibles niveaux d'instruction et d'alphabétisation, et de la frustration que ressentent les jeunes Autochtones d'avoir à « rattraper » les autres enfants. Cette frustration est particulièrement évidente chez les jeunes qui ont été éduqués sur les réserves et qui au moment où ils entrent à l'école secondaire en milieu urbain s'aperçoivent que leur niveau d'études est très inférieur à celui des autres enfants de leur âge. Par conséquent, de nombreux jeunes se sentent inférieurs à leurs semblables. Le rattrapage scolaire, notamment les initiatives favorisant les capacités de lecture et d'écriture en anglais est, par conséquent, nécessaire si nous voulons que les étudiants terminent leurs études avec succès.

Les mesures de soutien à la transition, la planification pédagogique, la présence d'agents de liaison autochtones, la disponibilité de programmes d'alphabétisation, les services d'entraide et les modèles de comportement ont été cités par les témoins comme étant particulièrement efficaces pour aider les élèves autochtones à ne pas abandonner leurs études durant ces périodes critiques. Le Centre d'apprentissage de l'Alberta utilise de nombreux outils afin de garder les enfants à l'école, et ses efforts sont couronnés de succès :

---

(129) *Délibérations*, 21 mars 2003, M. Sean McGuiness.

(130) Nova Lawson, *Submission*.

(131) *Délibérations*, 21 mars 2003, Shirley McNeil, directrice adjointe, académie Amiskwaciz.

Si vous les prenez et que vous leur présentez l'école secondaire en toute sécurité en leur faisant faire une visite avec le personnel et les écoliers autochtones, ils vivent déjà une expérience réussie dans cette école. Cette expérience est tout à fait faisable et facile à faire, mais cela fait toute une différence. Nous avons obtenu un taux de réussite de 100 p. 100 avec le dernier programme de transition que nous avons mis sur pied en septembre<sup>(132)</sup>.

Nous sommes mutuellement responsables d'appuyer les initiatives qui réussissent à encourager et à soutenir les progrès scolaires des jeunes Autochtones. Par conséquent, nous demandons instamment à tous les paliers de gouvernement et aux décideurs d'examiner avec soin les institutions modèles, telles que l'académie Amiskwaciy, de donner leur appui à des services comme ceux qui sont offerts au Centre d'apprentissage de l'Alberta et de faire en sorte que les activités modèles se répandent.

Alors que nous prenons connaissance des ces réalisations extraordinaires, celles-ci sont, comme l'a exprimé le groupe de travail sur l'éducation du Ministre, « dépassées par le nombre plus important de problèmes scolaires non résolus qui entrave le progrès »<sup>(133)</sup>. Par conséquent, le Comité estime que les gouvernements fédéraux, provinciaux et territoriaux doivent redoubler d'efforts pour réduire l'absentéisme scolaire, et, conséquemment, il recommande ce qui suit :

### Mesures recommandées

**Que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et les organisations autochtones, élabore diverses stratégies afin de réduire l'absentéisme scolaire chez les jeunes autochtones.**

Ces stratégies devront comporter des mesures axées sur :

- les parents autochtones afin de leur exposer les avantages que retireront leurs enfants à fréquenter l'école régulièrement et pendant une longue durée;
- les anciens et les autres chefs de la communauté, pour qu'ils planifient et mettent en oeuvre ces stratégies au nom des jeunes autochtones;
- la recherche de solutions aux taux élevés de décrochage scolaire durant les périodes de transition critiques;
- la promotion de la culture et de l'histoire autochtones dans les établissements d'enseignement ordinaires.

---

(132) *Délibérations*, 21 mars 2003, Mme Pam Sparkling Eyes.

(133) *Nos enfants – Gardiens du savoir sacré*, p. 8.

## **1.5 Santé et sécurité : Les grossesses chez les jeunes adolescentes autochtones**

Selon les témoins, l'absence de programmes d'éducation sexuelle de qualité constitue l'un des problèmes les plus importants auxquels sont confrontés les foyers et les communautés autochtones. Plusieurs organismes et représentants des jeunes nous ont dit que les adolescents et les préadolescents ont désespérément besoin d'une prise de conscience dans ce domaine. L'absence de ces programmes explique les taux élevés de grossesse chez les adolescentes autochtones, qui donnent naissance à de nombreux bébés souffrant de problèmes de santé et qui sont pris en charge par le système de garde nourricière.

Les statistiques de Santé Canada indiquent que le taux de grossesse chez les adolescentes des Premières Nations de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, des provinces des Prairies et de l'Atlantique est quatre fois plus élevé que celui de la moyenne nationale. Ce qui est incroyable, c'est que, selon les estimations, le taux de grossesse chez les jeunes filles de moins de 15 ans est jusqu'à 18 fois supérieur à celui de la population des adolescentes en général. Dans un rapport spécial sur la santé sexuelle des jeunes citadins autochtones intitulé *Tenous Connections: Urban Aboriginal Youth Sexual Health and Pregnancy*, la Fédération des centres d'accueil indiens de l'Ontario a découvert que les taux élevés de grossesse chez les adolescentes étaient également courants chez les jeunes citadines autochtones.

Les taux élevés de grossesse chez les adolescentes autochtones soulèvent un certain nombre de graves préoccupations sociales et médicales. Comme le signale la Fédération des centres d'accueil indiens de l'Ontario :

Les mères adolescentes courent plus de risques d'avoir des complications qui entraînent des problèmes médicaux, notamment le décès, l'anémie ferriprivée, l'hypertension liée à la grossesse et la toxémie maternelle. Ces facteurs sont étroitement liés à la situation sociale de la mère. Les femmes de plus de dix-sept ans peuvent être prêtes physiquement à avoir des enfants, mais les désavantages sociaux qui sont communs aux adolescentes enceintes, à savoir la mauvaise nutrition, la mauvaise qualité et quantité des soins prénatals, l'insuffisance de préparation à l'accouchement et la mauvaise qualité des soins postnataux peuvent occasionner de graves problèmes médicaux<sup>(134)</sup>.

Le Comité est également très préoccupé par les taux de consommation élevés de stupéfiants et d'alcool qui constituent un facteur contributif des pratiques sexuelles chez les jeunes et de la fréquence élevée des grossesses chez les adolescentes. Il en résulte que bon nombre de jeunes Autochtones commencent à avoir des relations sexuelles à un moment où leur capacité de faire les meilleurs choix pour eux-mêmes sont compromis sur le plan matériel. De ce fait, de nombreuses jeunes filles donnent naissance à des enfants tragiquement atteints de syndrome d'alcoolisme foetal (SAF) ou d'effets de l'alcoolisme foetal (EAF).

---

(134) Fédération des centres d'accueil indiens de l'Ontario. Communiqué de presse.

Les conséquences du SAF et du EAF sur la qualité de vie de l'enfant sont dévastatrices; ces syndromes peuvent causer des dommages irréversibles, tels que de graves retards de développement, des problèmes de comportement, des difficultés d'apprentissage et des lésions cérébrales. Nous devons redoubler d'efforts pour informer les jeunes Autochtones des dangers que constitue la consommation d'alcool et de drogues pour eux-mêmes et leurs bébés.

Des travaux de recherche laissent supposer que le syndrome d'alcoolisme fœtal est un problème médical qui préoccupe tout particulièrement la population autochtone. L'Initiative SAF et EAF du gouvernement fédéral est axée uniquement sur les réserves<sup>(135)</sup>. Il en résulte que les prestataires de services autochtones en milieu urbain doivent entrer en concurrence avec les programmes non autochtones pour obtenir un financement destiné à la population en général.

En raison de l'extrême gravité du problème dans les communautés autochtones qui vivent sur les réserves et dans les zones urbaines, nous recommandons ce qui suit :

#### Mesures recommandées

- Que le gouvernement fédéral, par l'entremise du ministère de la Santé, agisse afin de veiller à ce que les organisations autochtones situées à l'extérieur des réserves et dans les villes bénéficient également de l'Initiative SAF et EAF qu'il a mis sur pied.
- Que le gouvernement fédéral augmente le financement qu'il octroie à l'Initiative SAF et EAF plutôt que de le réorienter – à partir des communautés vivant sur les réserves – pour répondre aux besoins des communautés autochtones vivant en milieu urbain.

Ce qui est également inquiétant, c'est que les jeunes Autochtones déclarent utiliser peu ou aucun moyen de contraception, ce qui entraîne de nombreux résultats non voulus, outre les grossesses. Cette situation fait en effet courir aux jeunes le risque de contracter certaines maladies sexuellement transmissibles, notamment le VIH et le SIDA. Bien que depuis 1994, la tendance soit à la baisse quant au nombre de cas de SIDA signalé en général dans la population, le nombre annuel de cas de SIDA a augmenté de façon radicale chez les Autochtones. L'âge du diagnostic est plus bas chez les Autochtones que chez les non Autochtones. Notons que 26 p. 100 de tous les cas prouvés de SIDA concernent les Autochtones de moins de trente ans et ceux-ci sont infectés aussi tôt qu'à l'adolescence.

---

(135) Le gouvernement fédéral soutient que la fourniture de soins médicaux aux Indiens inscrits est une question de coutume et de politique plutôt que de droit issu d'un traité. L'assurance-hospitalisation et l'assurance-maladie universelles fournissent maintenant une base pour la prestation de services médicaux aux Autochtones par l'intermédiaire des systèmes de soins de santé provinciaux. La Direction générale des services médicaux de Santé Canada offre des services de santé publics et des services de santé non assurés aux communautés des Premières Nations et aux Inuits.

Outre ces très graves problèmes médicaux, le taux inquiétant de grossesses chez les adolescents autochtones vivant dans les villes perpétue le cycle de la pauvreté. Chez les adolescentes, la grossesse est souvent accompagnée de décrochage scolaire précoce, de taux élevés de chômage, un faible niveau d'instruction et d'une augmentation du recours à l'aide sociale. Bien qu'il existe peu de statistiques sur les jeunes mères autochtones résidant en milieu urbain, nous savons qu'elles se retrouvent dans une très grande pauvreté parce qu'elles sont des parents célibataires, qu'elles courrent plus de risque de se trouver en chômage et qu'elles ont des taux de mobilité résidentiels élevés; cette situation laisse supposer qu'il faut continuer à faire des efforts pour améliorer ou corriger leurs conditions de logement.

Ces facteurs réunis exercent d'énormes pressions sur les jeunes enfants et sur leurs mères. Nous savons, par exemple, que la fréquence des changements de résidence peut occasionner une instabilité profonde dans le développement de l'enfant, laquelle peut nuire à ses résultats scolaires. En outre, la Fédération des centres d'accueil indiens de l'Ontario signale que :

Les enfants de parents adolescents ont des niveaux de développement cognitif et social plus faibles. Ils sont plus susceptibles d'être victimes de mauvais traitement et de négligence et ils sont trois fois plus susceptibles d'être emprisonnés à la fin de leur adolescence ou vers le début de leur vingtaine que les enfants de mères qui ont eu leurs enfants plus tard. Ils sont plus susceptibles d'avoir eux-mêmes des enfants à leur adolescence<sup>(136)</sup>.

La conséquence, au niveau politique, c'est que ces jeunes mères célibataires ont des besoins socio-économiques élevés, particulièrement en ce qui a trait au logement, à l'art d'être parent et au soutien à la garde de leurs enfants, à la transition de l'aide sociale à l'acquisition d'un emploi, à l'aide à l'éducation et aux initiatives de formation ciblée. Pour les jeunes Autochtones en général, il est impératif de faire la promotion des pratiques sexuelles saines. Pour certains, cela peut faire la différence entre la vie et la mort.

---

(136) Fédération des centres d'accueil indiens de l'Ontario, *Tenuous Connections* (traduction).

## ACTIVITÉ MODÈLE

*Le Centre Ma Mawi Chi Iata est une organisation à but non lucratif dirigée par des Autochtones dont l'objectif est d'offrir des services de prévention et de soutien culturellement approprié aux enfants autochtones et à leurs familles vivant à Winnipeg.*

*Dans le cadre de leur travail visant à créer des choix santé pour les jeunes, le Centre dirige un programme baptisé Positive Adolescent Sexuality Support.*

*Le programme a deux animateurs qui organisent sept ateliers dans le Centre de la jeunesse du Manitoba. Ils visitent également les écoles qui permettent ce type d'éducation où on peut discuter du contrôle des naissances et de la sexualité.*

*Ils dirigent également un programme appelé « Baby Think It Over Dolls ». Un volet emploi jeune a été ajouté récemment au programme. Deux des animateurs ont embauché quinze jeunes de la communauté et les ont formés pour qu'ils animent sept ateliers.*

Nous avons aussi besoin de comprendre pourquoi les jeunes Autochtones tombent enceintes et se livrent à des comportements sexuels nuisibles pour leur santé. Au cours des observations présentées au Comité, nous avons entendu de nombreux jeunes Autochtones qui ont très tôt une vie sexuelle active déclarer avoir été victimes de violence sexuelle et avoir eu de nombreux partenaires sexuels. D'autres personnes ont avancé que les jeunes tombaient enceintes comme moyen de combattre l'ennui :

Lorsque nous examinons la question des grossesses chez les adolescentes, nous savons que plusieurs raisons portent les jeunes autochtones à vouloir une famille. Lorsqu'elles arrivent dans les centres urbains, elles fondent une famille afin de remplacer ce sentiment d'appartenance dont elles ont besoin. Elles cherchent à reconstituer leur propre famille. Elles ont besoin de soutien, d'un esprit de famille et d'un sentiment d'appartenance<sup>(137)</sup>.

Nous nous rendons compte qu'un certain nombre de jeunes parents trouveront dans la communauté, dans eux-mêmes et dans l'un et l'autre les ressources nécessaires pour élever un enfant, le rendre heureux et le garder en bonne santé. Des témoins nous ont raconté que la grossesse chez les adolescentes était un terme à connotation morale et nous prenons cet élément en ligne de compte. Tous les enfants sont en effet des cadeaux du Créateur, que nous devons chérir, et bien que certaines naissances ne soient pas prévues, nous ne voudrions pas

(137) *Délibérations*, 1<sup>er</sup> avril 2003, Mme Anne Lesage.

suggérer qu'elles ne sont pas voulues. Néanmoins, nous pensons qu'il faut examiner le problème des comportements sexuels qui sont nuisibles pour la santé et des grossesses chez les jeunes.

Certains enfants commencent à avoir des relations sexuelles dès l'âge de onze ans. Des jeunes filles, qui arrivent à peine à s'occuper d'elles-mêmes, donnent naissance à des bébés. Les pères restent ou non avec elles pour élever leur progéniture. Plus de la moitié des adolescents avouent ne pas utiliser de condoms ou de les utiliser de manière inefficace. Les taux de grossesse chez les adolescentes autochtones sont considérablement plus élevés que la norme nationale et mettent la santé de la mère et de l'enfant en péril; les maladies sexuellement transmissibles et le nombre de cas de SIDA sont désespérément élevés dans la communauté autochtone, et il faut agir de toute urgence.

Selon plusieurs témoins, lorsque les jeunes ont des enfants, ils n'ont pas souvent les compétences parentales nécessaires pour les élever. Lors de son témoignage devant le Comité, John Kim Bell a insisté sur l'importance de faire en sorte qu'il y ait des relations entre les parents et l'enfant. Il a souligné que les compétences parentales constituent un facteur clé dans le développement harmonieux de tous les enfants, mais que celles-ci font gravement défaut dans les communautés autochtones. Kim Bell nous a dit que « Les parents ne semblent pas être capables de soutenir et élever leurs enfants [...] et nous devons rompre ce cycle ». Un autre témoin a observé que nous devons :

Promouvoir plus de programmes et de services destinés aux jeunes parents, tels que l'orientation parentale, les cours pour parents, l'information sur les programmes portant sur les régimes alimentaires appropriés pour leurs enfants et pour eux-mêmes, et sur la manière de s'occuper d'eux-mêmes et de leurs enfants. Les parents qui ont vécu dans des internats lorsqu'ils étaient enfants, ne savent pas comment jouer leur rôle de parents. Je pense que nous devons commencer par le début et leur apprendre comment devenir des parents<sup>(138)</sup>.

En conséquence, le Comité recommande ce qui suit :

#### **Mesures recommandées**

**Que le gouvernement fédéral, par l'entremise du ministère de la Santé et en collaboration avec les organisations autochtones et les représentants de la jeunesse autochtone :**

- conçoive et mène une campagne de sensibilisation publique auprès des préadolescents et adolescents autochtones afin de les renseigner sur la santé sexuelle chez les jeunes, de les inciter à adopter des pratiques sexuelles saines et de prévenir les grossesses chez les adolescentes;

---

(138) *Délibérations*, 12 février 2003, M. John Potskin.

- appuie les initiatives communautaires destinées à renseigner les préadolescents et les adolescents sur le sexe, la sexualité, la grossesse et l'art d'être parents;
- procure des ressources soutenues aux programmes communautaires pour les jeunes qui font la promotion des compétences parentales.

## 1.6 Quitter le monde des gangs : Le besoin de sécurité

*Les jeunes de la rue essaient de trouver leur identité, et il le font de la manière façon.*

**M. Rob Papin,  
Edmonton Native Alliance, Fondateur**

L'impression profonde de « dislocation » culturelle, sociale et économique ressentie par de nombreux jeunes Autochtones dans les grandes villes les rend particulièrement susceptibles d'adopter un comportement antisocial et criminel. Marginalisés et sans ressources, de nombreux jeunes Autochtones demeurent à la recherche d'un sentiment d'appartenance, d'une communauté et d'une identité. L'affiliation et l'appartenance à un gang peuvent donner au jeune Autochtone l'impression d'avoir une emprise sur sa vie et un but ainsi que le sentiment d'être accepté.

Le sens de la « famille » et la protection contre un environnement difficile qu'offrent les gangs, bien que faux, exercent une très forte attirance sur les jeunes privés de droits.

En l'absence de la cohésion sociale qui provient d'avoir en commun une famille, une collectivité et des valeurs, les jeunes sont nombreux à « se trouver » par l'entremise de gangs de rue. Les jeunes Autochtones cherchent quelqu'un avec qui créer des liens; or, un gang de jeunes Autochtones est une sécurité. La culture qu'ils ont en commun, l'expérience raciale qu'ils connaissent et les autres formes d'oppression qu'ils peuvent vivre les conduisent à trouver une famille, en milieu urbain, dans le gang. Un sentiment d'exclusivité lié à la race et au revenu figure parmi les facteurs courants qui font perdurer l'activité des gangs et la culture qui s'y rattache<sup>(139)</sup>.

Nous voyons tellement autour de nous une espèce de monde autochtone dysfonctionnel – les bandes d'Autochtones, par exemple, sont, en un certain sens, un autre mode d'appartenance. C'est la formation d'une communauté<sup>(140)</sup>.

---

(139) *Délibérations*, 4 juin 2002, Mme KukookaTerri Brown, Présidente, Association des femmes autochtones du Canada.

(140) *Délibérations*, 30 avril 2002, Mme Gail Valaskakis.

Carol La Prairie, auteur d'une étude qui fait autorité intitulée *Seen But Not Heard: Native People in the Inner City*, a établi que les groupes autochtones qui demeurent au coeur même des grandes villes sont les plus susceptibles de commettre des crimes et d'avoir des démêlés avec la justice pénale. Dans les quartiers troubles du centre-ville, les gangs peuvent offrir une certaine protection :

La plupart des jeunes que nous aidons pensent qu'êtreté associé à une bande et avoir des démêlés avec la loi est une question de survie dans le « hood ». Celui qui n'est pas un « crip » – et à Regina, c'est un jeune âgé de 13 à 15 ans ou plus âgé et un « baby crip » est un jeune de moins de 12 ans – et qui ne porte pas les couleurs de la bande ou ne la suit pas sur la mauvaise pente où elle est, se fait harceler et reçoit des coups. J'ai assisté à des réunions où les « baby crips » et les « crips » avaient peur. Un directeur d'école avait organisé une réunion dans son bureau et ils avaient vraiment peur. Lorsque la nouvelle s'est répandue, c'est alors que les ennuis ont commencé<sup>(141)</sup>.

Donc, les gangs offrent non seulement un sentiment d'appartenance mais, ironiquement, une impression de sécurité. Au cours d'échanges avec quelques anciens membres de gang, on nous a dit que les gangs étaient souvent leur dernier refuge : ils étaient là pour eux alors qu'il n'y avait personne d'autre. En faisant partie d'un gang, ils avaient un abri, de la nourriture, de l'argent et de l'amitié.

Il est difficile d'évaluer le nombre de jeunes Autochtones affiliés à des gangs ou d'établir si l'affiliation à un gang entraîne nécessairement toujours un comportement criminel. Selon des estimations récentes, il y aurait actuellement à Winnipeg quelque 2 000 jeunes Autochtones impliqués dans des gangs, les plus importants étant les *Manitoba Warriors* et les *Indian Posse*. En 2003, le groupe de travail sur les gangs de jeunes Autochtones d'Edmonton a signalé l'existence de douze gangs autochtones comptant plus de 400 membres à l'œuvre à Edmonton.

La question de l'appartenance à un gang semble plus épineuse dans les provinces des Prairies. On observe dans les grandes villes de l'Ouest les plus fortes concentrations d'Autochtones, jeunes et moins jeunes, de même que les plus grands écarts de richesse par rapport à la société non autochtone<sup>(142)</sup>. La stratification sociale et économique très marquée dans ces grandes villes – soit le degré de désavantage et de disparité – contribue dans une large mesure à la présence de gangs autochtones. Il n'est donc pas surprenant de constater que, dans les grandes villes de l'Est, où la disparité relative est moins marquée, l'émergence de gangs de jeunes Autochtones n'est pas aussi problématique que dans l'Ouest. On pourrait donc supposer qu'il faut explorer la possibilité d'une participation stratégique de tous les ordres de

---

(141) *Délibérations*, 12 février 2003, Tom Warner, Directeur exécutif, Regina Native Youth Community Services.

(142) Selon le rapport de Statistique Canada paru en 2002, *Les jeunes au Canada*, les plus fortes concentrations de jeunes Autochtones se trouvent dans les provinces de l'Ouest : 16 p. 100 au Manitoba, 14 p. 100 en Saskatchewan, 6 p. 100 en Alberta et 5 p. 100 en Colombie-Britannique.

gouvernement et des interventions possibles auprès de la plupart des jeunes Autochtones les plus désavantagés vivant en milieu urbain, notamment dans les grandes villes à risque élevé.

Le groupe de travail sur les gangs d'Edmonton a fait état du peu de soutien offert sous la forme d'activités d'intervention et de mesures de prévention :

Aucun organisme ne fournit des services directement liés aux gangs autochtones, que ce soit des mesures de soutien, des services d'orientation, la défense des intérêts ou des programmes. Il n'y a absolument aucun service de soutien, aucun emploi ni aucun traitement offert en soirée. Le message que nous avons reçu, de façon très forte et très directe, de la part des membres de gang est qu'il n'y a aucune porte de sortie, aucun endroit où aller se cacher pour se sentir en sécurité et protégé. Par conséquent, ils n'ont pas vraiment d'autre choix que de poursuivre leur mode de vie négatif [...] Les membres vivent dans des conditions extrêmement désavantageuses et les chances d'amélioration sont minces à moins d'un effort concerté de la part de tous les ordres de gouvernement et des groupes communautaires pour aider à traiter ce problème très grave<sup>(143)</sup>.

Bien que nécessaires, les programmes communautaires de prévention et de réinsertion et les refuges sûrs sont rares.

### ACTIVITÉ MODÈLE

*Au Circle of Life Thunderbird House, nous élaborons des programmes en nous basant sur des recommandations faites par des jeunes qui font partie de bandes. Ces programmes sont PAA PII WAK, un refuge pour les membres de gangs qui veulent quitter leur gang bande en ayant recours à des méthodes autochtones ancestrales, « Clean Start », un projet de dissimulation ou d'enlèvement du tatouage de la bande, et un programme d'intervention conçu pour faire disparaître les modes de pensée et les comportements criminels.*

*Troy Rupert, Winnipeg Native Alliance*

Les recherches montrent également que l'incarcération des membres de gang est inefficace, au mieux, et nuisible, au pire, parce que le recrutement se fait en grande partie en milieu carcéral. Il est plus facile d'empêcher d'abord quelqu'un de joindre un gang que de l'en

(143) Rapport final, Edmonton Aboriginal Youth Gang Task Force, mars 2003 (traduction).

faire sortir après qu'il s'est joint à celui-ci<sup>(144)</sup>. De plus, il peut être extrêmement dangereux de quitter un gang. Un témoin nous a dit que le gang s'en est pris à lui lorsqu'il a essayé de le quitter :

J'ai été poignardé à quatre reprises. Je voulais quitter le gang. Les membres de mon propre gang m'ont poignardé<sup>(145)</sup>.

Un autre témoin a souligné la nécessité de fournir des refuges sûrs aux jeunes où ils peuvent aller lorsqu'ils quittent le monde des gangs :

Lorsqu'un jeune veut quitter un gang, il faut lui trouver temporairement un endroit sécuritaire où il pourra se réfugier pendant qu'il franchit les étapes nécessaires pour se libérer. Il faut donc lui trouver un endroit où le gang ne pourra pas l'atteindre<sup>(146)</sup>.

Le Comité est profondément troublé, d'après les témoignages entendus, du fait que les jeunes Autochtones qui veulent quitter le milieu des gangs n'ont peut-être pas d'endroit où se réfugier.

En conséquence, nous recommandons ce qui suit :

#### **Mesure recommandée**

**Que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les gouvernements provinciaux et les administrations municipales, et en consultation avec les organisations autochtones, appuie l'établissement de maisons d'hébergement pour aider les jeunes Autochtones urbains à quitter le milieu des gangs. Les programmes devraient cibler les grandes villes « à risque élevé ».**

Nous aimerais souligner que les facteurs sous-jacents qui contribuent à la présence de gangs et au comportement criminel sont largement liés aux contraintes importantes auxquelles les jeunes Autochtones sont soumis. Il faut se pencher sur les problèmes que sont l'isolement culturel, la ségrégation raciale et l'anomie des structures sociales et des mesures de soutien dans de nombreux quartiers du centre des grandes villes. Les gouvernements doivent adopter des modèles de développement communautaire, fournir des logements sûrs et sécuritaires et prendre des mesures de revitalisation économique dans les secteurs urbains les plus exposés à la désintégration sociale.

(144) Comme l'a indiqué le Solliciteur général, les jeunes adhèrent aussi à des gangs pendant leur séjour en prison (où les gangs recrutent activement) pour leur propre sécurité. Après qu'ils sont remis en liberté, certains essaient de quitter le gang, mais c'est difficile à faire.

(145) *Délibérations*, 20 mars 2003, Table ronde sur les jeunes Autochtones d'Edmonton, Edmonton Winnipeg Native Alliance.

(146) *Délibérations*, 20 mars 2003, Table ronde sur les jeunes d'Edmonton, M. Unternerei, Groupe de travail sur les gangs d'Edmonton.

## **1.7 Toxicomanie et alcoolisme : Le besoin de centres de traitement pour les jeunes Autochtones**

La toxicomanie et l'alcoolisme comptent parmi les problèmes les plus pressants auxquels font face les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain. Selon certaines études, on estime que les jeunes Autochtones sont de deux à six fois plus susceptibles d'avoir un problème lié à l'alcool que leurs homologues non autochtones au sein de la population canadienne.

Les événements tragiques survenus à Davis Inlet ont attiré l'attention sur l'usage répandu de solvants et d'alcool non destiné à la consommation chez les Autochtones, tant chez les enfants que chez les jeunes. Les statistiques révèlent qu'un jeune Autochtone sur cinq a déjà fait usage de solvants et qu'un tiers des utilisateurs ont moins de 15 ans. Les jeunes Autochtones de 15 ans ou plus étaient environ 11 fois plus susceptibles d'avoir inhalé des solvants ou des aérosols que les répondants non autochtones et presque vingt-quatre fois plus susceptibles d'avoir eu ce comportement que le reste de la population canadienne.

Tout au long des audiences du Comité, des témoins ont insisté sur la nécessité de mesures pour aider les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain à lutter contre la toxicomanie et l'alcoolisme :

Si vous désirez mettre en place un plan d'action axé sur le changement, vous devez accorder une attention spéciale aux problèmes d'alcool et de toxicomanie, qui gagnent rapidement du terrain. Le nombre de jeunes Métis qui consomment de l'alcool et de la marijuana continue de croître. Malheureusement, ils se tournent vers ces substances qui représentent pour eux la source de confort qu'ils ne réussissent pas à trouver en milieu urbain, et il n'existe aucun mécanisme de soutien en place<sup>(147)</sup>.

Le Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les Autochtones (PNLAADA) du gouvernement fédéral offre avec succès un soutien aux membres des Premières nations et aux Inuits ainsi qu'à leurs communautés afin d'établir et d'offrir des programmes pour réduire le taux élevé d'alcoolisme et de toxicomanie chez les populations cibles des réserves.

---

(147) *Délibérations*, 23 avril 2002, Mme Jennifer Brown, Présidente, Conseil consultatif national des jeunes Métis, Ralliement national des Métis.

## ACTIVITÉ MODÈLE

### Centre de traitement des jeunes autochtones de Regina

*Le Regina Native Youth Treatment Centre, fondé en 1982, dispense des services de longue durée en internat 24 heures par jour à des jeunes Autochtones de 11 à 15 ans qui sont en situation de conflit. La durée moyenne du séjour est de 12 à 14 mois, mais certains jeunes restent de deux à trois ans, selon la nature de leurs problèmes et le temps nécessaire pour que les perspectives deviennent plus optimistes.*

*Le centre fournit des services dans tous les domaines où se posent des problèmes et constitue un milieu sûr, bienveillant et propice à une réussite sur tous les plans. Notre personnel, composé en majorité d'Autochtones, élabore des plans de traitement individualisés, axés sur les aspirations et les difficultés du pensionnaire. Ces activités sont fondées sur des bases éducatives et récréatives solides, à fort intrant spirituel et culturel. Notre conseil d'administration est entièrement composé d'Autochtones, notamment d'ainés qui interviennent sur le plan spirituel et sur le plan culturel.*

*La communication avec les diverses personnes qui contribuent à assurer le bien-être d'un pensionnaire est permanente afin de lui permettre de réaliser des progrès. Le réseau est composé d'ainés, de tout le personnel des services sociaux pertinent, d'enseignants, de membres de la famille et de travailleurs primaires et secondaires s'occupant de la jeunesse autochtone de Regina au sein de la collectivité. Avec beaucoup de patience et d'insistance doublées de soutien et de responsabilisation, la situation s'améliore, même en ce qui concerne les plus nécessiteux.*

*L'enseignement de la tolérance – du respect de soi et du respect mutuel – dans un milieu bienveillant, doublé d'une certaine compréhension et de la responsabilité de faire des choix constructifs, permet aux pensionnaires d'entrevoir un avenir prometteur.*

Le Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les Autochtones (PNLAADA) est l'exemple d'un programme du gouvernement fédéral actuellement réalisé en grande partie par les communautés et les organisations des Premières nations. L'objectif du PNLAADA est d'aider les membres des Premières nations et les Inuits ainsi que leurs communautés à établir et à offrir des programmes pour réduire le taux élevé d'alcoolisme et de toxicomanie chez les populations cibles des réserves.

Le PNLAADA en est à sa quinzième année d'existence et il est doté d'un réseau de 54 centres de traitement pouvant accueillir environ 700 patients. Il comprend également plus de 500 programmes communautaires de lutte contre l'abus de l'alcool et la consommation de

drogues qui regroupent près de 650 travailleurs engagés dans des activités de prévention communautaires. Quatre-vingt-seize pour cent des ressources du PNLAADA sont gérées directement par les Premières nations grâce à des ententes de contribution ou de transfert.

Il faut absolument établir en milieu urbain des centres de traitement qui répondent aux exigences culturelles et qui tiennent compte de l'âge des patients à l'intention des jeunes Autochtones aux prises avec des problèmes liés à la toxicomanie et à l'alcool<sup>(148)</sup>. Le *Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les Autochtones* du gouvernement fédéral, malgré son succès, ne rejoint pas les Autochtones vivant en milieu urbain, y compris les Métis et les Indiens non inscrits.

En conséquence, le Comité recommande ce qui suit :

#### Mesures recommandées

- Que le gouvernement fédéral élargisse le **Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les Autochtones** pour inclure tous les jeunes Autochtones, sans égard au statut, résidant en milieu urbain.
- Qu'il alloue des fonds à l'établissement de centres de traitement des jeunes Autochtones en milieu urbain dans les villes comptant une importante population autochtone; ces établissements devraient être situés là où les jeunes peuvent y avoir facilement accès.
- Que les services et les centres de traitement pour les jeunes tiennent compte de la culture et de l'âge des patients.

#### 1.8 Emploi et formation : Nécessité de stratégies à long terme

Le taux de chômage est élevé chez les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain. Selon des témoins, si les perspectives d'emploi ne s'améliorent pas considérablement, le grand nombre de jeunes Autochtones qui se joindront à la population active au cours des dix prochaines années pourrait poser des défis de taille pour ce qui est de leur absorption sur le marché du travail, notamment dans l'Ouest où les jeunes Autochtones risquent davantage de se retrouver en chômage. Comme nous l'avons vu, le taux de chômage est particulièrement élevé à Regina, Winnipeg, Calgary, Saskatoon et Edmonton.

Les jeunes Autochtones sont plus susceptibles de se déclarer en chômage que les jeunes non-Autochtones, les pires résultats étant enregistrés dans les régions de l'Ouest. En dehors des réserves, le taux de chômage chez les jeunes Autochtones est environ 1,7 fois plus élevé. Les pourcentages effectifs vont de quelque 21 p. 100 à Calgary à environ 42 p. 100 à Thunder Bay. Comme vous pouvez le

---

(148) *Délibérations*, 18 février 2003, Leona Quewezance, ccoordonatrice de la promotion de la santé, All Nations Hope Aboriginal AIDS Network.

voir, ce chiffre est particulièrement élevé, même à Calgary. Le taux normal de chômage est d'environ 3 à 4 p. 100 à Calgary<sup>(149)</sup>.

De plus,

D'après le recensement de Statistique Canada (1996), le taux de chômage chez les hommes autochtones à Edmonton est de 18,8 p. 100 comparativement à 8,9 p. 100 dans la population non autochtone. Pour ce qui est des femmes, le taux de chômage des femmes autochtones est de 20,6 p. 100 tandis que chez les femmes non autochtones, le taux de chômage est de 8,2 p. 100<sup>(150)</sup>.

Les écarts régionaux et entre les sexes permettent de supposer que les initiatives d'emploi pour les jeunes Autochtones devront être suffisamment flexibles pour tenir compte de ces différences.

Il faut améliorer les perspectives d'emploi pour les jeunes Autochtones qui arrivent sur le marché du travail. La population autochtone augmente plus rapidement que tout autre segment de la société canadienne et, en 2006, on prévoit que la population en âge de travailler sera de 920 000<sup>(151)</sup>. Les projections démographiques pour ce groupe, auxquelles se combine la marginalisation socio-économique des Autochtones par rapport à la population générale du Canada, soulèvent de graves inquiétudes au chapitre des politiques d'intérêt public chez les gouvernements. Comme la plupart des autres pays occidentaux, le Canada fait face au vieillissement de sa population et ce phénomène a des répercussions sur la main-d'œuvre canadienne et sur l'économie nationale. Les jeunes Autochtones ont beaucoup à offrir du fait qu'ils pourraient être en mesure de répondre à la demande future de main-d'œuvre compte tenu la diminution constante de la population active au Canada.

Des témoins ont fait état d'un certain nombre d'obstacles à l'emploi des jeunes Autochtones, entre autres :

- le faible niveau de scolarité;
- les niveaux de compétences faibles ou inappropriés;
- les niveaux élevés de mobilité et d'itinérance;
- la pauvreté et les perturbations familiales;
- la discrimination;
- le manque d'expérience de travail.

---

(149) *Délibérations*, 20 novembre 2001, Phil Jensen, sous-ministre adjoint, Direction générale des programmes d'emploi, Développement des ressources humaines Canada.

(150) Mémoire présenté par les Native Counselling Services of Alberta, p. 6 (traduction).

(151) Mémoire présenté par Taking Pulse.

Les gouvernements commencent à reconnaître l'importance de s'occuper des injustices systémiques qui ont des incidences sur les perspectives d'emploi des jeunes Autochtones. Si on laisse se développer une sous-catégorie de jeunes Autochtones sans emploi, le phénomène pourrait avoir des répercussions sociales graves dans les grandes villes où ces jeunes demeurent.

Le gouvernement fédéral réalise un certain nombre de programmes d'emploi spécialement conçus pour les jeunes Autochtones, notamment, les initiatives clés suivantes :

- La *Stratégie emploi jeunesse* (SEJ) est une initiative fédérale conçue pour aider les jeunes à réussir la transition vers le marché du travail (51 millions de dollars).
- Le *Programme jeunes entrepreneurs* (PJE) vise à aider les jeunes Autochtones à devenir de meilleurs entrepreneurs.
- La *Stratégie de développement des ressources humaines autochtones* (SDRHA) – un engagement de 1,6 milliard de dollars sur cinq ans (plus de 300 millions de dollars par année) en vue d'accroître les possibilités d'emploi des Autochtones. Dans le cadre de la SDRHA, Développement des ressources humaines Canada conclut des partenariats avec des organisations autochtones – ou des Accords de développement des ressources humaines autochtones (ADRHA) – leur permettant de concevoir, d'offrir et de mettre en œuvre des programmes de formation et d'emploi. Dans le cadre de la SDRHA, une enveloppe de 25 millions de dollars par an est prévue pour les jeunes et 30 millions de dollars sont alloués aux milieux urbains.

Selon des témoins, toutefois, la durée de ces initiatives d'emploi est trop courte pour être efficace. Donc, tandis que des jeunes acquièrent un certain niveau de formation professionnelle, les obstacles fondamentaux à l'emploi demeurent :

Ce sont les jeunes eux-mêmes qui ont identifié les obstacles à l'emploi. Ils ont dit que les programmes de formation n'étaient pas assez longs pour leur donner les compétences voulues pour obtenir un emploi permanent. Leur absence d'expérience limite leurs possibilités d'emploi. En outre, bien souvent, les programmes de formation à court terme ne débouchent pas sur des possibilités d'emploi. Le taux de décrochage au secondaire demeure élevé et il y a une forte concurrence chez les jeunes Autochtones urbains pour profiter des crédits de formation<sup>(152)</sup>.

L'économie canadienne n'est plus fondée uniquement sur les matières premières et la fabrication. Une grande partie de la population active travaille dans les secteurs des services et de l'information. Même les emplois de débutant traditionnels, par exemple les postes de réceptionniste, d'adjoint administratif ou de caissier de banque, peuvent exiger des compétences élevées en matière de gestion de l'information et du savoir pour les tâches requises; le travail traditionnel sur des chaînes de fabrication exige maintenant des travailleurs qu'ils soient flexibles,

---

(152) *Délibérations*, 19 février 2003, Nancy Martin, directrice exécutive, Mizwe Biik Aboriginal Employment and Training.

qu'ils sachent s'adapter et qu'ils puissent se recycler rapidement. Tous ces éléments doivent être pris en compte lorsqu'il est question de la formation et des compétences dont les jeunes Autochtones ont besoin pour trouver et conserver un emploi au Canada.

*Pour être efficaces, les stratégies d'emploi pour les jeunes Autochtones devront être axées sur des objectifs stratégiques à long terme.* Étant donné les transformations结构ales qui se produisent actuellement dans la plupart des grandes villes canadiennes, où le secteur industriel est délaissé au profit de la haute technologie, les gouvernements doivent délaisser les solutions d'urgence et prendre plutôt des initiatives en matière d'emploi et de formation davantage significatives et à plus long terme susceptibles d'encourager des emplois stables pour les jeunes sur les marchés du travail actuels. La formation dans les secteurs de haute technologie est essentielle pour combler le « vide numérique » actuel qui sépare les jeunes Autochtones de leurs concitoyens et qui les empêche de faire concurrence dans ces secteurs en pleine croissance de l'économie.

Il est également essentiel de faciliter et de créer des partenariats avec le secteur privé. Les jeunes Autochtones sont largement sous-représentés au sein de la population active dans le secteur privé au Canada :

Les Autochtones qui travaillent sont en grande partie à l'emploi des conseils de bande et tribaux, des organisations autochtones ainsi que des gouvernements fédéral et provinciaux, mais il y a des motifs de croire qu'il existe un éventail d'obstacles qui empêchent les Autochtones d'acquérir les compétences nécessaires pour devenir des concurrents sérieux pour des postes sûrs et stables dans tous les secteurs de l'économie<sup>(153)</sup>.

---

(153) Mémoire présenté par Taking Pulse.

## ACTIVITÉ MODÈLE

### Partenariats avec le secteur privé Hydro-Manitoba : « Le modèle du camp »

*Pour sensibiliser les jeunes aux possibilités qu'offrent la technologie, l'ingénierie et les diverses professions, Hydro-Manitoba a mis sur pied le premier programme de camp de jour pendant l'été appelé «Construire le cercle: Explorer l'ingénierie, la technologie et les métiers». Ce programme vise à permettre aux adolescentes autochtones de 13 à 15 ans de voir ce qu'offrent ces divers domaines. Si nous voulons attirer les femmes autochtones dans des emplois non traditionnels, il faut prendre des initiatives novatrices.*

*Il s'agit d'un programme réparti sur quatre ans en quatre étapes; il est basé sur le modèle du cercle d'influences autochtone. Le même groupe de dix adolescentes revient chaque année pour participer à diverses étapes visant à stimuler leur curiosité, leur capacité de résolution de problèmes, leur travail en équipe et leur créativité. Nous continuons de favoriser des rapports avec les adolescentes et leurs familles pendant l'année lors de réunions et d'activités diverses.*

*Le programme est gratuit, ce qui veut dire que toute adolescente autochtone qui veut y participer peut le faire. Le programme met aussi l'accent sur les domaines scientifiques et technologiques qui ne sont pas ordinairement des choix de carrière privilégiés pour les adolescentes autochtones et dans lesquels elles ont bien plus de chance d'être mal représentées. Nos administrateurs et responsables du programme cherchent à favoriser les rapports avec les participantes au camp et continuent de s'intéresser à leurs études et à leurs choix de carrière. Leur participation, la création de modèles, les activités de mentorat et de défense des intérêts des participantes permettent d'offrir à celles-ci les soutiens et l'encouragement voulus sur les plans émotif et social. Le programme aide et instruit non seulement les adolescentes, mais aussi leurs familles à déterminer les compétences et les programmes d'études nécessaires. Nous offrons des services de tutorat en mathématique et en sciences et de l'aide pour la transition entre l'école secondaire et l'université. L'une des choses qui assurent le succès du programme, c'est qu'il donne aux adolescentes autochtones des occasions d'emploi réalisistes pendant la durée du programme et plus tard. Ce programme est ambitieux et représente un investissement à long terme qui produit des avantages à long terme pour tous les intervenants.*

En 2001, le groupe de travail sur la participation des Autochtones à l'économie a indiqué, dans le rapport soumis aux ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables des affaires autochtones et aux chefs autochtones nationaux, intitulé *Strengthening Aboriginal Participation in the Economy*, qu'il était essentiel que le secteur privé participe à la création de

partenariats en vue de promouvoir la participation des Autochtones à l'économie. Des initiatives comme *Partenaires pour des carrières*, à Winnipeg, qui a pour but de mettre en contact les diplômés autochtones compétents avec des employeurs au Manitoba connaissent un bon succès. Ce programme vise les jeunes diplômés chez qui le taux de chômage est deux fois plus élevé que chez les diplômés non-autochtones. Le programme, qui en est à sa quatrième année, a permis de donner un emploi à plus de 2 500 diplômés.

Comme nous l'avons vu, le marché du travail actuel exige des niveaux de compétences et de réussite scolaire plus élevés que par le passé. Des investissements stratégiques à long terme dans l'emploi pour les jeunes sont donc essentiels. Pour reprendre les propos du sous-ministre des Affaires autochtones et du Nord du Manitoba :

Il nous faut une stratégie nationale globale en matière d'éducation autochtone, de formation et d'emploi également, qui puisse répondre aux besoins du secteur public ainsi qu'à ceux du privé, à savoir, les entreprises, qui créent la majorité des emplois. Il nous faut former nos jeunes gens pour qu'ils puissent participer pleinement à l'économie<sup>(154)</sup>.

En conséquence, le Comité recommande ce qui suit :

#### Mesures recommandées

- Que les programmes fédéraux qui visent à accroître la participation des jeunes Autochtones sur le marché du travail soient conçus de manière à offrir une formation stratégique à long terme dans des programmes accrédités pour les jeunes.
- Que l'on accroisse l'aide financière accordée au volet jeune et milieu urbain de la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones.
- Que le gouvernement fédéral, en collaboration avec tous les principaux intervenants, facilite la mise en place de tribunes et d'initiatives afin d'encourager les partenariats entre les jeunes Autochtones urbains et le secteur privé.

#### CONCLUSION : POUR ALLER DE L'AVANT

Le Comité est conscient que bon nombre des difficultés qu'éprouvent les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain découlent d'un éventail de problèmes complexes sous-jacents. Les symptômes ne peuvent être traités individuellement; il faut plutôt adopter une approche globale et intégrée de concert avec des programmes visant à renforcer les familles. Pour être durables, les solutions doivent être proactives et préventives, plutôt que d'entrer en jeu seulement lorsqu'un problème ou un besoin devient aigu. Nous reconnaissions que de nombreux jeunes Autochtones en milieu urbain parviennent à réussir la transition et deviennent

---

(154) *Délibérations*, 17 mars 2003, Harvey Bostrum, sous-ministre, Affaires autochtones et du Nord, gouvernement du Manitoba.

des adultes productifs, mais un nombre incalculable de jeunes Autochtones doivent lutter contre des désavantages complexes. Nous insistons sur le fait que les jeunes Autochtones, suivant tous les indicateurs, constituent une catégorie des plus « à risque » et méritent que le gouvernement les place au tout premier rang de ses priorités.

En conséquence, le Comité recommande ce qui suit :

### Mesures recommandées

- Que le gouvernement fédéral, dans le cadre de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, élabore et finance des initiatives précises pour les jeunes Autochtones en tenant compte du fait qu'ils comptent parmi les groupes les plus « à risque ».
- Que ces initiatives soient conçues et élaborées en collaboration avec de jeunes Autochtones vivant en milieu urbain.

Finalement, nous croyons que les jeunes Autochtones se sentirait peut-être moins aliénés s'ils pouvaient réellement conseiller les gouvernements sur les questions les plus importantes pour eux. Des initiatives dans le cadre desquelles les jeunes jouent un rôle consultatif, par exemple la *Stratégie nationale pour les jeunes Autochtones*, de même que des conseils consultatifs de la jeunesse qui participent aux processus de planification et décisionnels des gouvernements exigent notre entier appui et nos encouragements. Ces mesures donnent aux jeunes une tribune où ils peuvent élaborer, coordonner et gérer leurs propres initiatives. Ce sont également d'excellents terrains de formation pour la prochaine génération de dirigeants communautaires.

Une jeune femme nous a rappelé dans son témoignage que tout ce que les jeunes Autochtones veulent, c'est de l'espoir. Le meilleur moyen pour aller de l'avant consiste à donner aux jeunes Autochtones des moyens d'influer sur les décisions qui ont les répercussions les plus profondes sur leur vie tout en leur offrant des occasions de prendre des engagements réels dans la communauté en général et de profiter des avantages que beaucoup d'entre nous tiennent pour acquis.

Le Comité estime que les mesures qu'il recommande constituent une assise permettant d'offrir de meilleures occasions d'avenir aux jeunes Autochtones des villes. Pour réaliser ces avantages, toutefois, l'engagement ferme de tous les gouvernements et de leurs ministères respectifs est essentiel. De plus, les mesures recommandées dans le rapport supposent la participation d'un certain nombre de ministères fédéraux. Les membres du Comité souhaitent suivre les progrès accomplis par les divers ministères dans la réalisation de ces recommandations. En conséquence il recommande ce qui suit :

### Mesure recommandée

Que les organismes et ministères du gouvernement fédéral qui participent à la coordination et à la mise en œuvre des mesures recommandées dans ce rapport établissent un compte rendu annuel de leurs actions et des progrès accomplis et qu'ils le remettent au Comité.

## PARTIE VI : ORIENTATIONS FUTURES

---

Les jeunes Autochtones qui vivent en milieu urbain sont plus désavantagés que les autres jeunes Canadiens suivant presque tous les indicateurs sociaux et économiques. Nous reconnaissons l'ampleur du travail à accomplir pour permettre aux jeunes Autochtones de participer tout autant que les autres à l'avenir de notre pays et pour devenir des dirigeants au sein de leurs propres communautés. Quelle qu'en soit la taille, c'est un défi que nous pouvons difficilement refuser de relever.

Le Comité n'a pas pu traiter de l'éventail complet des besoins des jeunes Autochtones vivant en milieu urbain dans ce seul rapport. Cependant, deux questions d'importance critique se détachent du lot, à savoir les besoins en logement des jeunes Autochtones vivant en milieu urbain et les questions en suspens entourant les Indiens nouvellement inscrits dans le cadre du projet de loi C-31. Nous soulignons l'importance de ces questions pour les communautés autochtones en milieu urbain et nous invitons instamment le gouvernement fédéral à s'en occuper de façon prioritaire.

Cela dit, nous sommes encouragés par l'émergence d'une prise de conscience commune dans les cercles gouvernementaux quant aux besoins à combler et, de plus en plus, quant aux mécanismes à mettre en place en vue de corriger la situation. Nous félicitons les gouvernements qui ont fait montre de leadership et d'esprit d'initiative en prenant des mesures pour répondre aux besoins des jeunes Autochtones en milieu urbain. Le Comité note que, de plus en plus, les gouvernements sont désireux d'adopter des initiatives communautaires plutôt que d'imposer des solutions ou de suivre une approche uniformisée. Nous avons constaté que l'on mettait maintenant davantage l'accent sur la nécessité de travailler avec les organisations autochtones dans le but d'assurer un soutien coordonné, de façon holistique, aux communautés et aux jeunes. Cependant, il y a encore beaucoup à faire avant que les services ne soient vraiment suffisamment souples pour répondre de manière intégrée aux besoins des jeunes Autochtones vivant en milieu urbain.

Le Comité croit que rien n'empêche les mesures coopératives prises par les gouvernements, en étroite collaboration avec les organisations autochtones, de surmonter les obstacles structuraux à l'avancement des Autochtones. Cependant, nous nous préoccupons du manque de cohérence des politiques et des programmes actuels. Afin que les gouvernements puissent déterminer clairement les besoins des peuples autochtones et des jeunes Autochtones, il est nécessaire de bien connaître les programmes existants et de situer les lacunes. En conséquence, le Comité a recommandé que l'on procède à un examen de tous les programmes et à la mise sur pied d'un « bureau central » national.

Le Comité a aussi constaté la nécessité de faciliter les partenariats réunissant le secteur privé, les gouvernements et les organisations autochtones afin d'offrir des perspectives d'emploi essentielles aux jeunes Autochtones en milieu urbain. En l'absence d'emplois ayant un sens, il est difficile de voir comment nous pouvons briser le cycle de la pauvreté, de la dépendance et de la frustration qui affecte tellement de jeunes. Nous invitons instamment les gouvernements à adopter une approche à long terme en matière d'initiatives d'emploi de manière à ce que les jeunes puissent acquérir les compétences nécessaires pour répondre aux exigences du marché du travail actuel.

Le Comité a été impressionné par le travail des organisations autochtones locales et par les initiatives innovatrices qu'elles ont prises pour aider les jeunes Autochtones à réussir. Ces professionnels dévoués sont responsables de bon nombre des solutions que les gouvernements pourraient prendre pour relever les défis qui se posent dans les communautés autochtones en milieu urbain. Nous devons appuyer les organisations et les organismes autochtones, les centres d'amitié et les autres organisations communautaires qui déploient des efforts afin de fournir des services aux jeunes Autochtones vivant en milieu urbain. Nous leur sommes spécialement reconnaissants de nous avoir fait bénéficier de leurs connaissances, de leur expérience et de leur sagesse. Nous espérons sincèrement que le présent rapport reflète leurs préoccupations, leurs défis ainsi que les suggestions qu'ils ont faites pour faire avancer les choses.

Nous sommes spécialement frappés par la détermination tranquille avec laquelle les jeunes que nous avons entendus affrontent les problèmes qui les assaillent. Ces jeunes ont fait preuve d'un niveau de résilience remarquable en surmontant des défis personnels et systémiques. Nous avons beaucoup à apprendre de leur courage et de leur force. Le Comité a confiance en leurs capacités, en leurs talents et en leur vision. En tant que décideurs, il nous incombe de leur offrir des occasions et de les encourager à faire bon usage de leurs talents. Nous avons tous beaucoup à gagner en agissant ainsi. Le présent rapport leur est dédié.

# ANNEXE I - PROGRAMMES FÉDÉRAUX POUR LES AUTOCHTONES

## VIVANT EN MILIEU URBAIN

TITRE (MINISTÈRE/ ORGANISME)	DESCRIPTION	MODE DE RÉALISATION	MONTANT ESTIMATIF ALLOUÉ EN 2000- 2001 (en milliers de \$)
Programme d'aide à la remise en état des logements (SCHL)	Offre une aide aux propriétaires-occupants à faible revenu pour qu'ils puissent rendre leur propriété conforme aux normes minimales de salubrité et de sécurité. Offre aussi une aide aux propriétaires-bailleurs de logements abordables et aux propriétaires de maisons de chambres pour qu'ils effectuent des réparations afin de satisfaire aux normes minimales de salubrité et de sécurité. Un volet du programme a pour but d'améliorer l'accès au logement aux personnes handicapées.	Financement accordé aux gouvernements provinciaux, objectifs de financement ciblés pour les projets autochtones.	2 870
Programme de logement sans but lucratif pour les Autochtones en milieu urbain (SCHL)	Pour les ménages autochtones ayant besoin d'un logement locatif à faible coût, approprié et convenable (aide versée aux sociétés d'habitation autochtones sans but lucratif pour l'exploitation de grands ensembles de logements locatifs subventionnés; les logements sont la propriété des sociétés d'habitation autochtones sans but lucratif en milieu urbain, qui les exploitent); en 1997-1998, 7 700 logements/SCHL et 3 000 logements par les provinces et territoires pour la SCHL.	Aide financière versée aux fournisseurs de logements autochtones en milieu urbain. (Nota - Le gouvernement a mis fin à ce programme en 1996; cependant, quelques engagements sont toujours en vigueur).	S.O.
Programme d'enseignement post-secondaire (MAINC)	En 1997, dans le cadre de ce programme, 1 343 000 \$ ont été versés à des Indiens inscrits hors réserve.	Les conseils de bande choisissent les bénéficiaires de l'aide aux études post-secondaires.	1 343
Aide préscolaire aux Autochtones (SC)	Hors réserve, c'est un programme en continu destiné aux enfants autochtones (moins de 6 ans) dans les centres urbains et les grandes collectivités du Nord.	Aide financière versée aux organisations autochtones communautaires.	19 045
Services de santé non assurés (SC)	Fourniture de services de santé non assurés aux Indiens inscrits et aux Inuits admissibles sans égard au lieu de résidence.	Aide financière versée directement aux bénéficiaires admissibles.	130 000 (montant estimatif versé au titre de l'aide financière dans les centres urbains)
Programme d'action communautaire pour les enfants (SC)	Assurer et fournir des services pour répondre aux besoins de développement des enfants à risque de moins de 6 ans.	Aide financière versée aux organisations locales.	10 529

TITRE (MINISTÈRE/ ORGANISME)	DESCRIPTION	MODE DE RÉALISATION	MONTANT ESTIMATIF ALLOUÉ EN 2000- 2001 (en milliers de \$)
Programme canadien de nutrition prénatale (SC)	Un programme exhaustif conçu pour offrir des suppléments alimentaires, des conseils sur la nutrition et de l'information de soutien aux femmes enceintes les plus susceptibles d'avoir des bébés en mauvaise santé.	Aide financière versée aux organisations locales.	2 639
Programme de prévention et d'action communautaire VIH/SIDA (SC)	Dans le cadre de la stratégique VIH/SIDA, une aide financière est ciblée pour appuyer des projets communautaires pour la réalisation d'initiatives précises à l'intention des Autochtones en milieu urbain et d'autres initiatives hors réserves.	Aide financière versée aux organisations locales.	1 350
Stratégie de développement des ressources humaines autochtones (DRHC)	Initiatives pour accroître l'employabilité des Autochtones en milieu urbain.	Aide financière versée aux signataires d'Ententes sur le développement des ressources humaines autochtones.	30 000
Stratégie d'approvisionnement auprès d'entreprises autochtones (TPSGC)	Engagement pris par TPSGC pour s'approvisionner, suivant les objectifs fixés, auprès d'entreprises autochtones, y compris celles en milieu urbain.	n.d.	n.d.
Politique correctionnelle autochtone (Soll. gén.)	<p>En 1998-1999, une aide financière a été accordée pour les projets suivants :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Maison Waseskum – maison de transition pour Autochtones à Montréal;</li> <li>2) Native Counselling Services of Alberta – pour l'élaboration de documents fondés sur le système correctionnel et la formation pour la réalisation du programme des modes alternatifs de règlement des conflits offert par cet organisme à Edmonton;</li> <li>3) Regina Aboriginal Human Services Co-op – pour le développement communautaire en vue d'une approche intégrée de réadaptation uniformément acceptée pour les contrevenants mis en liberté à Regina.</li> </ol>	Aide financière versée aux organisations locales.	n.d.
Services de police des Autochtones (Soll. gén.)	Aide financière pour des partenariats avec la police, les communautés autochtones, les gouvernements provinciaux et les administrations municipales pour l'élaboration de stratégies innovatrices en matière de services de police dans les centres urbains.		100

TITRE (MINISTÈRE/ ORGANISME)	DESCRIPTION	MODE DE RÉALISATION	MONTANT ESTIMATIF ALLOUÉ EN 2000- 2001 (en milliers de \$)
[l]transfert de services correctionnels aux délinquants autochtones, dans le cadre du par. 81(3) de la <i>Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sans caution</i> (LSCMI.C) (Soll. gén.)	<p>Le Solliciteur général a conclu une entente avec le Native Counselling Services of Alberta pour l'utilisation du Stan Daniels Healing Centre, à Edmonton, aux fins du transfert des services correctionnels aux délinquants autochtones, dans le cadre du paragraphe 81(3) de la <i>Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sans caution</i> (LSCMI.C).</p> <p>Plusieurs autres maisons de transition autochtones sont administrées dans diverses collectivités urbaines au Canada, p. ex. le Spirit of the People Centre à Toronto et le Circle of Eagles Lodge à Vancouver. Ces centres visent à répondre aux besoins des délinquants sous responsabilité fédérale et provinciale mis en liberté.</p> <p>De plus, une aide financière a été accordée à un projet réalisé avec la Manitoba Métis Federation, section Winnipeg, pour la réinsertion de Métis à Winnipeg.</p>	Aide financière versée aux organisations locales.	100
Initiative des centres urbains polyvalents pour les jeunes Autochtones (PC)	Fourniture d'une aide financière globale pour le renforcement de la capacité des peuples autochtones à prendre en charge les questions d'intérêt pour les jeunes Autochtones en milieu urbain et offrir à ces jeunes la possibilité de diriger et de gérer des initiatives conçues pour la prise en charge des problèmes liés à la vie urbaine.	Aide financière versée aux organisations locales.	22 500
Programme des langues autochtones (PC)	Revitaliser et préserver les langues autochtones en incitant davantage de personnes à parler ces langues et en étendant l'utilisation de ces dernières à de plus nombreux domaines où les langues autochtones sont parlées au sein des communautés, dans les réserves et en dehors de celles-ci.		5 720
Programme des centres d'accueil autochtones (PC)	Améliorer la qualité de vie des Autochtones qui résident ou voyagent dans les collectivités urbaines. En mars 1996, le programme a été transféré à l'ANCAA qui en assure la gestion et l'administration pour une période de 5 ans. Quelque 99 centres d'accueil, sur un total de 114, reçoivent une aide financière.	Aide financière versée à l'Association nationale des centres d'amitié autochtones.	14 594

TITRE (MINISTÈRE/ ORGANISME)	DESCRIPTION	MODE DE RÉALISATION	MONTANT ESTIMATIF ALLOUÉ EN 2000- 2001 (en milliers de \$)
Programme d'aide aux organisations autochtones représentatives (PC)	Fournir une aide financière essentielle à trois organisations autochtones nationales représentant les Inuits, les Indiens non inscrits et les Métis de même qu'à 24 organisations régionales et territoriales affiliées. Le programme sert les populations urbaines et hors réserve.	Aide financière versée aux organisations politiques autochtones nationales.	6 287
Programme de promotion des femmes autochtones (PC)	Fournir une aide financière essentielle aux organisations nationales de femmes autochtones représentant les femmes métis, des Premières nations et inuits. La réalisation du programme est décentralisé et confiée aux bureaux régionaux de PC. Le programme sert les populations urbaines et hors réserve.	Aide financière versée aux organisations politiques autochtones nationales.	2 245
Stratégie relative à la justice applicable aux Autochtones (Justice)	La Stratégie contribue à établir les bases du système de justice administré par les Autochtones. Les gouvernements provinciaux et territoriaux et le gouvernement fédéral, en partenariat avec les collectivités autochtones, partagent les coûts associés à l'établissement de programmes de justice applicable aux Autochtones. Des fonds sont disponibles pour des programmes de déjuridiciarisation, les tribunaux dirigés par des juges de paix et les programmes permettant une plus grande participation des collectivités à la formulation des sentences, à la médiation et à l'arbitrage des causes de droit civil.	Aide financière versée aux organisations locales.	1 528
Prévention du crime – Investissement (Justice)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Justice Working – Une réponse du système de justice à la violence conjugale à Calgary</li> <li>- Programme de revitalisation de l'est du centre-ville de Vancouver</li> <li>- Projet de prévention de l'exploitation sexuelle des jeunes (Victoria)</li> <li>- Criminal Victimization of Aboriginal People (Projet de recherche – C.-B.)</li> <li>- Gwich'in Youth: 6-12 Years – Projet de prévention du crime fondé sur la culture (T.N.-O.)</li> <li>- Children Who Witness Violence: Services destinés aux enfants de moins de 12 ans et à leurs mères</li> <li>- Femmes et enfants à risque (Ottawa-Carleton)</li> <li>- Les jeunes contrevenants et le maintien de l'ordre (Man.)</li> </ul>	Aide financière versée aux organisations locales.	1 536

TITRE (MINISTÈRE/ ORGANISME)	DESCRIPTION	MODE DE RÉALISATION	MONTANT ESTIMATIF ALLOUÉ EN 2000- 2001 (en milliers de \$)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Colloque sur l'abus de substances inhalées et d'alcool non destiné à la consommation (Man.)</li> <li>- Projet de travailleurs des services d'approche (Winnipeg)</li> <li>- Ateliers de mobilisation communautaire Youthquake (Man.)</li> <li>- Circles of Healing (vidéo) (Labrador)</li> <li>- Youth and Community Safety Project (T.N.-O.)</li> <li>- Vocational Trades Centre (Yellowknife)</li> <li>- Helping Families – Helping Children Part 2 Video (Yellowknife)</li> <li>- Crime Prevention Initiatives (Yellowknife)</li> <li>- Camp pour adolescents (Ont.)</li> <li>- Lutte contre les agressions sexuelles en milieu autochtone (Qué.)</li> <li>- Restorative Justice: Righting the Wrong (Saskatoon et Regina)</li> <li>- 12 Nations Crime Prevention Plan (Saskatchewan)</li> <li>- Child Abuse Prevention: A Means to Prevent Youth Crime in the Yukon Territory (Yukon)</li> </ul>		
Autochtones sans abri (DRIHC/SNSA/BCP)	Allouer une aide financière supplémentaire dans le cadre des programmes fédéraux existants, par le truchement de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, afin de mieux cibler les besoins des Autochtones sans abri au moyen de l'examen d'une éventail de mesures de soutien afin de contrer l'itinérance et ses causes fondamentales.	Aide financière versée aux organisations locales.	18 000
<b>Total</b>			<b>270 386</b>



## ANNEXE II - LISTE DES TÉMOINS

---

### 37<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session

DATE	TÉMOINS
20 novembre 2001	<b>Du ministère du Développement des ressources humaines Canada :</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- M. Phil Jensen, sous-ministre adjoint, Direction générale des programmes d'emploi;</li><li>- M. John Kozij, directeur, Politique stratégique autochtone, Stratégie et coordination, Politique stratégique;</li><li>- M. Henry Holik, directeur, Gestion des programmes, Secrétariat national pour les sans-abris;</li><li>- M. Rick Magus, directeur, Affaires autochtones, région du Manitoba.</li></ul>
27 novembre 2001	<b>Du Bureau du Conseil privé :</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- M. Fred Caron, sous-ministre adjoint, Secrétariat des affaires autochtones;</li><li>- Mme Susan Anzolin, agente, Direction de l'interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits.</li></ul>
4 décembre 2001	<b>De Statistique Canada :</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- M. Doug Norris, directeur général, Statistique démographique et recensement;</li><li>- M. Andy Siggner, conseiller-analyste principal, Statistiques sur les Autochtones, Division des statistiques sociales, du logement et des familles;</li><li>- Mme Janet Hagey, directrice, Division des statistiques sociales, du logement et des familles.</li></ul>
5 décembre 2001	<b>Du ministère du Patrimoine canadien :</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Mme Judith LaRocque, sous-ministre déléguée;</li><li>- M. Norman Moyer, sous-ministre adjoint, Identité canadienne;</li><li>- Mme Nancy Greenway, agent de programme, Programme sur les Autochtones;</li><li>- Mme Audrey Greyeyes, agent de programme, Programme sur les Autochtones.</li></ul>

**DATE****TÉMOINS**

11 décembre 2001

**Du ministère de la Justice du Canada :**

- Mme Frances Pennell, directrice, Direction de la planification stratégique, Direction générale des programmes;
- Mme Catherine Latimer, avocate-conseil, directrice, Direction de la justice applicable aux jeunes;
- M. William F. Pentney, chef adjoint, Portefeuille des affaires autochtones;
- Mme Patricia Begin, directrice, Recherche et évaluation, Centre national de prévention du crime.

19 février 2002

**En table ronde :****Du Bureau du solliciteur général du Canada :**

- Kristine Burr, sous-solliciteure générale adjointe, Politiques stratégiques et programmes.

**Du Service correctionnel du Canada :**

- Gina Wilson, directrice générale, Direction des questions autochtones.

**De la Gendarmerie royale du Canada :**

- Dorothy Ahlgren Franklin, officier responsable, Stratégie nationale sur la jeunesse.

5 mars 2002

**Du ministère de la Santé du Canada :**

- M. Scott Broughton, sous-ministre adjoint, Direction générale de la santé de la population et de la santé publique;
- M. Claude Rocan, directeur général, Centre de développement de la santé humaine, Direction générale de la santé de la population et de la santé publique;
- M. Keith Conn, directeur général intérimaire, Direction des programmes de santé communautaire, Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits;
- Mme Wendy Birkinshaw, analyste principale de la politique, Division de l'enfance et de l'adolescence, Direction générale de la santé de la population et de la santé publique.

6 mars 2002

**Du ministère des Affaires indiennes et du Nord :**

- Mme Chantal Bernier, sous-ministre adjointe, Secteur des programmes et des politiques socio-économiques;
- Mme Barbara Caverhill, directrice intérimaire, Direction de l'apprentissage, de l'emploi et du développement de la personne.

<b>DATE</b>	<b>TÉMOINS</b>
13 mars 2002	<b>De l'Université Simon Fraser :</b> - John Richards, professeur en administration des affaires.
19 mars 2002	<b>Du ministère de l'Industrie du Canada :</b> - Jeff Moore, directeur exécutif, Entreprise autochtone Canada; - Mary Lou Bird, analyste des politiques, Entreprise autochtone Canada.
16 avril 2002	<b>Du Congrès des peuples autochtones :</b> - Dwight A. Dorey, chef national; - Jamie Gallant, stagiaire, Jeunesse et marché du travail.
23 avril 2002	<b>Du Ralliement national des Métis :</b> - M. Gerald Morin, président; - Mme Jennifer Brown, présidente, Conseil consultatif national des jeunes Métis; - Mme Pauline Huppie, directrice, Initiatives des jeunes, Conseil consultatif national des jeunes Métis.
30 avril 2002	<b>De l'Association nationale des centres d'amitié :</b> - Marie Whattam, vice-présidente; - Jaime Koebel, présidente, Aboriginal Youth Council; - Alfred Gay, conseiller en politiques.
1 <sup>er</sup> mai 2002	<b>De la Fondation pour la guérison des Autochtones :</b> - Mme Gail Valaskakis, directrice de la recherche; - Giselle Robelin, Service des communications.
7 mai 2002	<b>De l'Inuit Tapiriit Kanatami :</b> - Jose Amaujaq Kusugak, président; - Franco Sheatiapik Buscemi, National Inuit Youth Council.
29 mai 2002	<b>De Pauktuutit Inuit Women's Association :</b> - Mme Veronica Dewar, présidente; - M. Murray Angus, instructeur, Nunavut Sivuniksavut; - Mme June Shappa, Nunavut Sivuniksavut.
4 juin 2002	<b>De l'Association des femmes autochtones du Canada :</b> - Mme Kukdookaa Terri Brown, présidente; - Mme Marlene Larocque, directrice générale; - Mme Jelena Golic, intervenante auprès des jeunes.

**DATE**

11 juin 2002

**TÉMOINS****De l'Assemblée des premières nations :**

- Matthew Coon Come, chef national;
- Ginger Gosnell, représentante des jeunes;
- Terry Young, représentant des jeunes;
- Jean Larose, directeur des communications.

**37<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session**

<b>DATE</b>	<b>TÉMOINS</b>
3 décembre 2002	<b>De Big Soul Productions :</b> - Mme Laura J. Milliken; - Mme Jennifer Podemski.
10 décembre 2002	<b>De l'Université Trent :</b> - David Newhouse, professeur agrégé et chaire des études autochtones.
4 février 2003	<b>De la Pittoayis Family School :</b> - Irene LaPierre, directrice.
	<b>De l'Institut Gabriel Dumont :</b> - Murray Hamilton, coordonnateur de programmes.
5 février 2003	<b>Du Centre canadien des Autochtones de Toronto :</b> - Robert Adams, directeur général; - Arlen Dumas, directeur du Programme pour les jeunes; - Ryan McMahon, coordonnateur des Services pour les jeunes.
	<b>Du Centre d'amitié des Autochtones et des Métis de Saskatoon :</b> - Lyndon Linklater, président du conseil d'administration.
	<b>Du Programme de développement des qualités de chef des jeunes Autochtones :</b> - Leonzo Barreno, directeur.
	<b>Du Collège fédéré des Autochtones de la Saskatchewan :</b> - Wes Stevenson, vice-président, Administration; - Beatrice Lavallée, aînée.
11 février 2003	<b>De la Fondation nationale des réalisations autochtones :</b> - John Kim Bell, fondateur et président.
12 février 2003	<b>De la Société urbaine pour la jeunesse autochtone :</b> - Jonathan Potskin, directeur.
	<b>Des Services communautaires des jeunes Autochtones de Regina :</b> - Tom Warner, directeur exécutif.
	<b>Du Centre des jeunes Autochtones en milieu urbain de Calgary :</b> - Le chef Patricia Waite, conseillère.

18 février 2003

**Du Native Child and Family Services :**

- Ken Richard, directeur exécutif.

**Du Réseau canadien autochtone du sida :**

- Randy Jackson, Programme de coordination des personnes autochtones vivant avec le VIH/sida.

**Du Centre de services aux familles autochtones :**

- Delora Parisian, directrice exécutive.

**Du Centre des ressources autochtones :**

- Connie Boisvert, directrice.

**Du All Nations Hope Aboriginal AIDS Network :**

- Leona Quewezance, coordonnatrice de la promotion de la santé.

19 février 2003

**De l'Aboriginal Labour Force Development Circle :**

- Steve Williams, président.

**De l'Assembly of First Chiefs Committee on Human Resources :**

- Chef Blaine Commandant, représentant de l'Ontario.

**Du Miziwe Biik Aboriginal Employment and Training :**

- Nancy Martin, directrice exécutive.

25 février 2003

**Du gouvernement de la Saskatchewan :**

- Brent Cotter, c.r., sous-ministre, Relations gouvernementales et affaires autochtones.

26 février 2003

**Du National Native Sports Program :**

- Warren Crowchild, fondateur.

17 mars 2003

**De l'Assemblée des chefs du Manitoba :**

- Le grand chef Dennis White Bird;
- Kathleen McKay, Conseil des jeunes;
- Jason Whitford, coordonnateur régional pour la jeunesse.

**Du gouvernement du Manitoba :**

- Harvey Bostrom, sous-ministre des Affaires autochtones et du Nord.

**Du groupe Anokiwin :**

- Elaine Cowan, présidente.

**D'Hydro-Manitoba :**

- Giselle Campbell, conseillère d'équité en matière d'emploi.

**De la Chambre de commerce de Winnipeg :**

- Crysta Laborero, directrice, Initiative de l'emploi des Autochtones.

**Du Centre for Aboriginal Human Resources Development :**

- Marileen McCormick, présidente.

**De l'Urban Aboriginal Education Coalition :**

- Leslie Spillett, présidente.

**Du Ma Mawi Wi Chi Itata Centre :**

- Diane Redsky, directrice des programmes.

**De la Circle of Life Thunderbird House :**

- Troy Rupert.

**Du Manitoba Aboriginal Sports and Recreation Council :**

- Darryl Bruce, directeur exécutif.

**Du Aboriginal Centre of Winnipeg :**

- Bill Shead, président.

19 mars 2003

**De la Vancouver Police and Native Liaison Society :**

- M. Morris Bates, travailleur spécialisé en assistance aux victimes.

**Du B.C. Women's Health Centre :**

- Mme Angie Todd-Dennis;
- Mme Rita Barnes.

**Du Eslha7an Learning Centre :**

- Gloria Nahane, dispensatrice des services pour la jeunesse.

**Du First Nations Education Steering Committee :**

- Christa Williams, directrice exécutive;
- Jan Haugan.

**Du Pacific Sport National Sport Centre :**

- Misty Thomas, Night Hoops;
- Gail Sparrow, Première nation Musqueam.

**De l'Urban Native Youth Association :**

- Jerry Adams.

**De l'Aboriginal Sports and Development Centre :**

- Frazer Smith, président.

**Des Écoles catholiques de la ville d'Edmonton :**

- Sonja Willier, animatrice linguistique, Centre d'apprentissage autochtone;
- Pam Sparklingeyes, coordonnatrice culturelle, Centre d'apprentissage autochtone.

**De l'École Ben Calf Robe :**

- Sean McGuiness, directeur.

**Du Northern Alberta Institute of Technology :**

- Eva Stang, coordonnatrice de la liaison avec les Autochtones, Liaison autochtone.

**De l'Académie Amiskwaciy :**

- Shirley McNeil, directrice adjointe;
- Theresa Cardinal, administratrice.

**De l'Université de l'Alberta :**

- Lewis Cardinal, directeur des Services aux étudiants autochtones;
- Brenda Jones-Smith, coordonnatrice.

**Des Écoles publiques de la ville d'Edmonton :**

- Donna Leask, superviseure, Éducation autochtone.

**De l'Église Sacred Heart :**

- Le révérend James L. Holland, O.M.I.

**Des Écoles catholiques de la ville d'Edmonton :**

- Heather Jacobson, travailleuse sociale, Centre d'apprentissage autochtone.

**De l'Aboriginal Justice Initiatives Unit :**

- Bronwyn Shoush, directrice.

**De la Ville d'Edmonton :**

- Lewis Cardinal, président, Comité des affaires urbaines autochtones d'Edmonton;
- Debbie Coulter, membre, Comité des affaires urbaines autochtones d'Edmonton;
- Rob Campre, membre, Comité des affaires urbaines autochtones d'Edmonton.

**De l'Edmonton Metis Cultural Dance Society :**

- Lyle Donald, coordonnateur.

26 mars 2003	<b>De l'Alliance autochtone du Québec :</b> - M. Pierre Nolet, président (région 3).
	<b>Du Centre de soutien aux étudiants autochtones, Université Concordia :</b> - Mme Manon Tremblay, coordonnatrice.
	<b>Du Centre d'amitié autochtone de Montréal :</b> - M. Eric Ravenelle, secrétaire, conseil d'administration.
1 <sup>er</sup> avril 2003	<b>Du Thunder Bay Indian Friendship Centre :</b> - Mme Anne Lesage, directrice générale (vidéo-conférence).
	<b>Du Oshki-Pimache-O-Win Education and Training Institute :</b> - Mme Ruth Baxter, directrice générale (vidéo-conférence).
2 avril 2003	<b>Du Conseil des peuples autochtones du Nouveau-Brunswick :</b> - Le chef Betty Ann Lavallée, C.D.; - Mme Stephanie Bolger, représentante de la jeunesse.
17 juin 2003	<b>De la Canada West Foundation :</b> - M.Calvin Hanselmann, analyste principal de la politique.



## **ANNEXE III - AUTRES MÉMOIRES REÇUS**

---

Aboriginal Youth and Family Well-Being and Education Society, février 2003.

Manitoba Indian Education Association Inc. (Recommendations from Manitoba Indian Education Association on Issues Affecting Urban Aboriginal Youth in Canada), juin 2003.

Native Counselling Services of Alberta, avril 2003.

Nova Lawson, Lakehead University, mai 2003.



If undelivered, return COVER ONLY to:  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9



Available from:  
Communication Canada – Canadian Government Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9  
Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

En vente:  
Communication Canada Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9  
Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003



## SENATE OF CANADA

---

*Standing Senate Committee on*

## SÉNAT DU CANADA

---

*Comité sénatorial permanent des*

# Aboriginal Peoples

# Peuples autochtones

*Chairman:*

The Honourable THELMA J. CHALIFOUX

*Présidente :*

L'honorable THELMA J. CHALIFOUX

---

## INDEX

OF PROCEEDINGS

(*Issues Nos. 1 to 24 inclusive*)

---

## INDEX

DES DÉLIBÉRATIONS

(*Fascicules nos 1 à 24 inclusivement*)

Prepared by

Ariane Bissonnette

Information and Documentation Resource Service,

**LIBRARY OF PARLIAMENT**

Compilé par

Ariane Bissonnette

Service de ressources d'information et de documentation,

**BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT**

Published by the Senate of Canada

Publié par le Sénat du Canada

Available from: Public Works and Government Services Canada  
Publishing and Depository Services, Ottawa, Ontario K1A 0S5

Disponible auprès des: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt, Ottawa (Ontario) K1A 0S5

**SENATE OF CANADA**

**Aboriginal Peoples,  
Standing Senate Committee  
2nd Session, 37th Parliament, 2002-03**

**INDEX**

(Issues 1-24 inclusive)

Numbers in bold refer to the issue number.

**R:** Issue number followed by **R** refers to the report contained within that issue.**COMMITTEE****Aboriginal Peoples, Standing Senate Committee**

Motions and agreements

Aboriginal Housing Coalition permitted to observe proceedings, **24:3**Bill C-6, **18:4-7,53-73; 20:4; 23:3-4,18,23-7**Committee to proceed *in camera* to consider a draft agenda, **12:4**Copies of documents referred to in the presentation, filing as exhibits, **13:4-7**Draft budget, adoption, **2:3-4; 6:4**Each Committee member allowed to have one staff person present at *in camera* meetings, **1:7**Gary Freedman permitted to attend *in camera* meetings, **1:7**Holding meetings to receive and print evidence without a quorum, suspension of restrictions, **7:4,35**Letters of support from program participants presented by Mr. Morris, filing as exhibit, **9:3**Organization meeting, **1:4-7,11-6**Senator Christensen elected Acting Chair, **12:3-5**Senator Christensen to continue to serve as Acting Chair for the meeting of April 2, 2003, **12:3,24**Senator Christensen to take the chair in Senator Stratton's absence, **7:3-5**Senator Johnson to be Deputy Chair, **7:4,34-5**Senator Robertson elected Deputy Chair, **1:7,19**Senator Stratton empowered to act on behalf of Senator Johnson as Deputy Chair, **16:4**Senator Stratton empowered to act on behalf of Senator Robertson as Deputy Chair, **1:7,19**Urban Aboriginal youth in Canada, report, adoption with changes and approval of final text, **24:4**

Orders of reference

Bill C-6, **13:3**Urban Aboriginal youth in Canada, **1:3**Procedure, **1:17-20**Question of privilege and point of order, evidence of Mr. Chartrand, Senator Austin, **20:30**

Reports to Senate

Bill C-6, with amendments and observations, **19:4-6**Bill C-6, without further amendment but with observations, **24:5**Budget, **13:8-10,13**Expenses incurred during the First Session of the Thirty-seventh Parliament, **1:9-10***Urban Aboriginal Youth: An Action Plan for Change: Final Report, 24:6***SENATORS****Adams, Hon. Willie**Bill C-6, **16:69-72****Andreychuk, Hon. Raynell**Bill C-6, **21:12-4****SÉNAT DU CANADA**

**Peuples autochtones,  
Comité sénatorial permanent  
2<sup>e</sup> session, 37<sup>e</sup> législature, 2002-2003**

**INDEX**

(Fascicules 1-24 inclusivement)

Les numéros en caractère gras indiquent les fascicules.

**R:** Le numéro de fascicule suivi d'un **R** réfère au rapport contenu dans ce fascicule.**COMITÉ****Peuples autochtones, Comité sénatorial permanent**

Motions et conventions

Aboriginal Housing Coalition autorisé à observer les délibérations, **24:3**Budget provisoire, adoption, **2:3-4; 6:4**Chaque membre du Comité a le droit d'avoir un membre de son personnel présent aux réunions à huis clos, **1:7**Comité, poursuite de ses travaux à huis clos pour étudier une ébauche de programme, **12:4**Copies des documents cités dans l'exposé, dépôt, **13:4-7**Gary Freedman autorisé à assister aux réunions à huis clos, **1:7**Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, rapport, adoption avec modifications et approbation de la version finale, **24:4**Lettres de soutien des participants au programme présentées par M. Morris, dépôt, **9:3**Projet de loi C-6, **18:4-7,53-73; 20:4; 23:3-4,18,23-7**Réunion d'organisation, **1:4-7,11-6**Sénateur Christensen autorisée à demeurer présidente suppléante à la séance du 2 avril 2003, **12:3,24**Sénateur Christensen autorisée à occuper le fauteuil en l'absence du Sénateur Stratton, **7:3-5**Sénateur Christensen élue présidente suppléante, **12:3-5**Sénateur Johnson autorisée à assurer la vice-présidence, **7:4,34-5**Sénateur Robertson élue vice-présidente, **1:7,19**Sénateur Stratton autorisé à agir au nom du Sénateur Johnson en tant que vice-président, **16:4**Sénateur Stratton autorisé à remplacer le Sénateur Robertson à la vice-présidence, **1:7,19**Tenue des réunions en vue de recevoir et d'imprimer les preuves sans quorun, suspension des restrictions, **7:4,35**

Ordres de renvoi

Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, **1:3**Projet de loi C-6, **13:3**Procédure, **1:17-20**Question de privilège et appel au règlement, témoignage de M. Chartrand, Sénateur Austin, **20:30**

Rapports au Sénat

Budget, **13:8,11-3**Dépenses encourues au cours de la première session de la trente-septième législature, **1:9-10**Jeunes (Les) Autochtones vivant en milieu urbain: plan d'action pour le changement: rapport final, **24:6**Projet de loi C-6, avec amendements et observations, **19:4-6**Projet de loi C-6, sans autres amendements mais avec des observations, **24:5****SÉNATEURS****Adams, honorable Willie**Projet de loi C-6, **16:69-72****Andreychuk, honorable Raynell**Projet de loi C-6, **21:12-4**

**Austin, Hon. Jack**

Bill C-6, 14:19-23; 15:15-20; 16:45-7; 17:15-9,34-5,63-7,70-4;  
18:24-6,32,43-5,48-9,54-73; 20:7,19,24-7; 21:9-13,18-9  
Evidence of Mr. Chartrand, 20:30

**Banks, Hon. Tommy**

Bill C-6, 13:24-5,37-8,48-55

**Beaudoin, Hon. Gérald A.**

Bill C-6, 21:7-8,16-7,21

**Carney, Hon. Pat**

Bill C-6, 20:8-9,23-7; 21:14-5  
Organization meeting, 1:12-6  
Procedure, 1:17-8

Urban Aboriginal youth in Canada, 5:48,55-6; 9:9-11,15,20,30-5,  
43-4,52-5,62-3,80-7; 10:12-5,20-24,31-3,36,45-53,59-66; 12:17-8,  
35-40,45; 19:7

**Chalifoux, Hon. Thelma, Chairman of the Committee**

Bill C-6, 13:15,18,21-8,34-37-46,56-8; 14:11,29-35; 15:10-1,20,  
24-8,32; 16:6,11,26-8,33-5,49,59-62,72-3; 17:12,23,26,32-3,  
68-71,74; 18:36-7,42,53-73; 20:6,14-5,24-30; 21:4,11,13,17,21-2,  
22:4-5,10; 23:5,13,18

Bill C-6, preparation of observations to be appended to the report, 23:27  
Bill C-6, reporting without further amendment but with a

recommendation, 23:18,23-7

Committee, procedure, 1:17-20

Organization meeting, 1:11-6

Senator Robertson elected Deputy Chair, 1:19

Senator Stratton empowered to act on behalf of Senator Robertson as  
Deputy Chair, 1:19

Urban Aboriginal youth in Canada, 4:14-6,21-4,28,39,41-9,75-6;  
5:5,33,37,48,55,58,62-3,66,71-2; 6:6,21,32,37-8,56-9; 8:6,20-2,  
31,41,48-9,63,66,77-9,89-90; 9:6-7,11-21,37-45,56,59-60,63-4,  
72,80-86; 10:6,12,24-5,34-6,53,67,72-5,78-9,89-93,100-1;  
11:5,11,23-6,29-30; 19:7,18-20,23-5,30-3

**Chaput, Hon. Maria**

Bill C-6, 13:46-7,51; 14:23; 15:22-3; 16:69; 18:19,58; 21:19-20  
Bill C-6, reporting without further amendment but with a

recommendation, 23:18,23-6

Senator Christensen elected Acting Chair, 12:5

Urban Aboriginal youth in Canada, 5:65-7; 6:37,59; 7:18,27-9,  
8:18,79,95; 11:17-8; 12:22-3,42-3; 19:20-1

**Christensen, Hon. Ione Jean, Acting Chairman of the Committee  
(Issues 7 and 12)**

Bill C-6, 14:17-8; 17:61-2,73-4; 18:18-9,50,54-8,62,65-7,72-3  
Committee, procedure, 1:17

Holding meetings to receive and print evidence without a quorum,  
suspension of restrictions, 7:35

Organization meeting, 1:11-5

Senator Christensen to continue to serve as Acting Chair for the  
meeting of April 2, 2003, 12:24

Senator Johnson to be Deputy Chair, 7:34-5

Senator Robertson elected Deputy Chair, 1:19

Urban Aboriginal youth in Canada, 2:28-30; 3:27-8; 4:19,40-1,68-71;  
5:69-70; 6:26-7,48-9; 7:14,19,24-6,33; 11:18-20,27-9;  
12:14,24,30,39,43-5; 19:30-1

**Comeau, Hon. Gerald J.**

Urban Aboriginal youth in Canada, 12:21-2

**Eyton, Hon. John Trevor**

Bill C-6, 13:56-8

**Forrestall, Hon. J. Michael**

Bill C-6, 16:48-9; 18:50-2

Urban Aboriginal youth in Canada, 19:25-7

**Fraser, Hon. Joan**

Bill C-6, 18:56,64-6,70

**Austin, honorable Jack**

Projet de loi C-6, 14:19-23; 15:15-20; 16:45-7; 17:15-9,34-5,63-7,  
70-4; 18:24-6,32,43-5,48-9,54-73; 20:7,19,24-7; 21:9-13,18-9  
Témoignage de M. Chartrand, 20:30

**Banks, honorable Tommy**

Projet de loi C-6, 13:24-5,37-8,48-55

**Beaudoin, honorable Gérald A.**

Projet de loi C-6, 21:7-8,16-7,21

**Carney, honorable Pat**

Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 5:48,55-6;  
9:9-11,15,20,30-5,43-4,52-5,62-3,80-7; 10:12-5,20-24,31-3,36,  
45-53,59-66; 12:17-8,35-40,45; 19:7

Procédure, 1:17-8

Projet de loi C-6, 20:8-9,23-7; 21:14-5

Réunion d'organisation, 1:12-6

**Chalifoux, honorable Thelma, présidente du Comité**

Comité, procédure, 1:17-20

Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 4:14-6,21-4,28,  
39,41-9,75-6; 5:5,33,37,48,55,58,62-3,66,71-2; 6:6,21,32,37-8,56-9;  
8:6,20-2,31,41,48-9,63,66,77-9,89-90; 9:6-7,11-21,37-45,56,59-60,  
63-4,72,80,86-8; 10:6,12,24-5,34-6,53,67,72-5,78-9,89-93,100-1;  
11:5,11,23-6,29-30; 19:7,18-20,23-5,30-3

Projet de loi C-6:13:15,18,21-8,34,37-46,56-8; 14:11,29-35;

15:10-1,20,24-8,32; 16:6,11,26-8,33-5,49,59-62,72-3;

17:12,23,26,32-3,68-71,74; 18:36-7,42,53-73; 20:6,14-5,24-30;

21:4,11,13,17,21-2; 22:4-5,10; 23:5,13,18

Projet de loi C-6, préparation des observations qui seront annexées au  
rapport, 23:27

Projet de loi C-6, rapport sans autres amendements, mais avec une  
recommandation, 23:18,23-7

Réunion d'organisation, 1:11-6

Sénateur Robertson élue vice-présidente, 1:19

Sénateur Stratton autorisé à remplacer le Sénateur Robertson à la  
vice-présidence, 1:19

**Chaput, honorable Maria**

Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 5:65-7; 6:37,59;  
7:1,8,27-9; 8:18,79,95; 11:17-8; 12:22-3,42-3; 19:20-1

Projet de loi C-6, 13:46-7,51; 14:23; 15:22-3; 16:69; 18:19,58;  
21:19-20

Projet de loi C-6, rapport sans autres amendements, mais avec une  
recommandation, 23:18,23-6

Sénateur Christensen élue présidente suppléante, 12:5

**Christensen, honorable Ione Jean, présidente suppléante du Comité  
(fascicules 7 et 12)**

Comité, procédure, 1:17

Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 2:28-30; 3:27-8;  
4:19,40-1,68-71; 5:6-9,70; 6:26-7,48-9; 7:14,19,24-6,33;  
11:18-20,27-9; 12:14,24,30,39,43-5; 19:30-1

Projet de loi C-6, 14:17-8; 17:61-2,73-4; 18:18-9,50,54-8,62,65-7,72-3

Réunion d'organisation, 1:11-5

Sénateur Christensen autorisée à demeurer présidente suppléante à la  
séance du 2 avril 2003, 12:24

Sénateur Johnson autorisée à assurer la vice-présidence, 7:34-5

Sénateur Robertson élue vice-présidente, 1:19

Tenue des réunions en vue de recevoir et d'imprimer les preuves sans  
quorum, suspension des restrictions, 7:35

**Comeau, honorable Gerald J.**

Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 12:21-2

**Eyton, honorable John Trevor**

Projet de loi C-6, 13:56-8

**Forrestall, honorable J. Michael**

Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 19:25-7

Projet de loi C-6, 16:48-9; 18:50-2

**Fraser, honorable Joan**

Projet de loi C-6, 18:56,64-6,70

**Gill, Hon. Aurélien**

Bill C-6, 15:11-3,18; 16:26-7,47-8,61,67-8; 17:21,62,68; 18:22; 20:11-4,25-9; 21:11,15-6,20-2; 22:13-5; 23:18-23  
Bill C-6, reporting without further amendment but with a recommendation, 23:25-6  
Organization meeting, 1:14-5  
Urban Aboriginal youth in Canada, 2:32; 3:15-7; 4:38-9; 5:26-7; 19:22-5

**Harb, Hon. Mac**

Bill C-6, 22:5

**Hubley, Hon. Elizabeth (Libbe)**

Bill C-6, reporting without further amendment but with a recommendation, 23:26  
Organization meeting, 1:12-4  
Urban Aboriginal youth in Canada, 2:10,27; 3:26-7; 4:37-8; 5:24-6, 60-2,70-2; 6:34,50-2,60

**Johnson, Hon. Janis G., Deputy Chairman of the Committee (Issue 7)**

Urban Aboriginal youth in Canada, 8:16,20,45-7,68-70,77-8,92

**Lawson, Hon. Edward M.**

Urban Aboriginal youth in Canada, 9:14-5,36-7,58-62,81,86-7

**Léger, Hon. Viola**

Bill C-6, 13:51-2; 14:24-6; 15:23-5; 16:72; 17:35-6,69; 18:49-50,71  
Bill C-6, reporting without further amendment but with a recommendation, 23:27  
Senator Stratton empowered to act on behalf of Senator Robertson as Deputy Chair, 1:19  
Urban Aboriginal youth in Canada, 2:31; 3:19-21; 5:67-9; 6:33,56-8, 7:32-3; 8:19,66,92-5; 9:15; 11:20-3; 12:40-2; 19:27-31

**Pearson, Hon. Landon, Acting Chairman of the Committee (Issues 2-3)**

Bill C-6, 18:65-7  
Bill C-6, reporting without further amendment but with a recommendation, 23:27  
Organization meeting, 1:13-8  
Urban Aboriginal youth in Canada, 2:10,33-8; 3:28-9; 4:17,35-7, 47-8,64-8; 5:29-30,58-60; 6:31-3,53-4,61-2; 8:16-8,27,65,82-3,90-2; 9:12-4,26-8,57-8,83-5; 10:15-7,29-30,33-4,48-50,53,63-6,71-6, 83-5,89,100; 11:13-7,26-7; 12:19-20,30-1,44-5; 19:21-2

**Phalen, Hon. Gerard A.**

Bill C-6, reporting without further amendment but with a recommendation, 23:27

**St. Germain, Hon. Gerry**

Bill C-6, 15:20-1; 16:43-8,58; 18:20-2; 20:9-10,14,21-6; 21:8-11, 17-8,21; 22:16-7  
Urban Aboriginal youth in Canada, 4:33-5; 5:21-4; 7:7,14,17; 8:12-4,46,61-3,79-80,93-5; 9:8,11-2,15,18-9,31-2; 12:14-6

**Setlakwe, Hon. Raymond C.**

Bill C-6, 13:43-4

**Sibbeston, Hon. Nick G.**

Bill C-6, 13:41-2,46; 14:13-7,28-30; 15:25-8; 17:19-20,29; 18:23,45,55,60-2,66-73; 23:16  
Bill C-6, reporting without further amendment but with a recommendation, 23:27  
Organization meeting, 1:12,16  
Urban Aboriginal youth in Canada, 2:36-8; 3:17-8; 4:16; 5:63-4; 6:28-9,54-6; 7:15-6,19,22-3; 8:41-3,66-7; 9:29,52-3,62-3; 10:18-9,28-9,34-6,53,58,66,70-1,86-9,101; 11:16; 12:33-5

**Stratton, Hon. Terrance R., Acting Deputy Chairman of the Committee (Issue 2); Acting Chairman of the Committee (Issue 7)**

Bill C-6, 14:7-11,26,31; 16:42-3,57-8; 17:59-62,72; 18:15-6,46-8, 53-73; 20:10-1,19-21,26; 22:5,10-2  
Bill C-6, preparation of observations to be appended to the report, 23:27

**Gill, honorable Aurélien**

Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 2:32; 3:15-7; 4:38-9; 5:26-7; 19:22-5  
Projet de loi C-6, 15:11-3,18; 16:26-7,47-8,61,67-8; 17:21,62,68; 18:22; 20:11-4,25-9; 21:11,15-6,20-2; 22:13-5; 23:18-23  
Projet de loi C-6, rapport sans autres amendements, mais avec une recommandation, 23:25-6  
Réunion d'organisation, 1:14-5

**Harb, honorable Mac**

Projet de loi C-6, 22:5

**Hubley, honorable Elizabeth (Libbe)**

Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 2:10,27; 3:26-7; 4:37-8; 5:24-6,60-2,70-2; 6:34,50-2,60  
Projet de loi C-6, rapport sans autres amendements, mais avec une recommandation, 23:26  
Réunion d'organisation, 1:12-4

**Johnson, honorable Janis G., vice-présidente du Comité (fascicule 7)**

Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 8:16,20,45-7, 68-70,77-8,92

**Lawson, honorable Edward M.**

Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 9:14-5,36-7, 58-62,81,86-7

**Léger, honorable Viola**

Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 2:31; 3:19-21; 5:67-9; 6:33,56-8; 7:32-3; 8:19,66,92-5; 9:15; 11:20-3; 12:40-2; 19:27-31  
Projet de loi C-6, 13:51-2; 14:24-6; 15:23-5; 16:72; 17:35-6,69, 71:49-50,71  
Projet de loi C-6, rapport sans autres amendements, mais avec une recommandation, 23:27  
Sénateur Stratton autorisé à remplacer le Sénateur Robertson à la vice-présidence, 1:19

**Pearson, honorable Landon, présidente suppléante du Comité (fascicules 2-3)**

Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 2:10,33-8; 3:28-9; 4:17,35-7,47-8,64-8; 5:29-30,58-60; 6:31-3,53-4,61-2; 8:16-8,27,65,82-3,90-2; 9:12-4,26-8,57-8,83-5; 10:15-7,29-30, 33-4,48-50,53,63-6,71-6,83-5,89,100; 11:13-7,26-7; 12:19-20,30-1, 44-5; 19:21-2

Projet de loi C-6, 18:65-7

Projet de loi C-6, rapport sans autres amendements, mais avec une recommandation, 23:27

Réunion d'organisation, 1:13-8

**Phalen, honorable Gerard A.**

Projet de loi C-6, rapport sans autres amendements, mais avec une recommandation, 23:27

**St. Germain, honorable Gerry**

Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 4:33-5; 5:21-4; 7:7,14,17; 8:12-4,46,61-3,79-80,93-5; 9:8,11-2,15,18-9,31-2, 42-5,56-7,63,85; 12:14-6  
Projet de loi C-6, 15:20-1; 16:43-8,58; 18:20-2; 20:9-10,14,21-6; 21:8-11,17-8,21; 22:16-7

**Setlakwe, honorable Raymond C.**

Projet de loi C-6, 13:43-4

**Sibbeston, honorable Nick G.**

Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 2:36-8; 3:17-8; 4:16; 5:63-4; 6:28-9,54-6; 7:15-6,19,22-3; 8:41-3,61-3,66-7; 9:29,52-3,62-3; 10:18-9,28-9,34-6,53,58,66,70-1,86-9,101; 11:16; 12:33-5  
Projet de loi C-6, 13:41-2,46; 14:13-7,28-30; 15:25-8; 17:19-20,29; 18:23,45,55,60-2,66-73; 23:16  
Projet de loi C-6, rapport sans autres amendements, mais avec une recommandation, 23:27  
Réunion d'organisation, 1:12,16

**Stratton, Hon. Terrance R., Acting Deputy Chairman of the Committee (Issue 2); Acting Chairman of the Committee (Issue 7) – Cont'd**  
 Bill C-6, reporting without further amendment but with a recommendation, 23:24-7  
 Committee, procedure, 1:17-20  
 Holding meetings to receive and print evidence without a quorum, suspension of restrictions, 7:35  
 Organization meeting, 1:11-6  
 Senator Christensen to take the chair in Senator Stratton's absence, 7:5  
 Senator Johnson to be Deputy Chair, 7:34-5  
 Urban Aboriginal youth in Canada, 2:10,14; 6:21-3,39,45-8,58; 7:11-3,29-31,34; 12:32; 19:18-20

**Tkachuk, Hon. David**

Bill C-6, 16:33-5; 17:18,32; 18:16-7; 20:29-30; 23:14-5  
 Bill C-6, reporting without further amendment but with a recommendation, 23:18,24-7  
 Committee, procedure, 1:20  
 Urban Aboriginal youth in Canada, 3:21-5; 5:30-2; 8:28-30,43-5, 63-4,68,71,80-1,88,93-5

**Watt, Hon. Charlie**

Bill C-6, 14:31-4; 15:28-32; 16:31; 17:33-4; 18:17,26-7,52-5,61-2, 65-6,69-71

**SUBJECTS**

**Bill C-6 – Specific Claims Resolution Act**  
 Discussion, 13:14-58; 14:4-35; 15:4-33; 16:6-73; 17:6-74; 18:8-73; 20:6-30; 21:4-22; 22:4-18; 23:5-27

**First Nations, specific claims**

Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims, 13:56; 14:5,10; 15:10-11  
 Chief executive officer, powers, 18:32-3  
 Independence, 13:43-4; 18:39-40  
 Mandate and structure, 14:6-7  
 Claims  
 Alberta, 17:9-12  
 Algonquin Nation, 16:63-72  
 Atlantic Provinces, 16:36-7  
 British Columbia, 17:37-41,44-50,53-6  
 Cap, 13:34-8,49,54-6; 14:6,18-9; 15:29-32; 16:14-5,27-31,39, 64-7; 17:13-4,18-9,40-1; 18:16-8,26-7,31,57-8,68-71; 20:19-21  
 Definition and exclusions, 13:30-2; 14:6; 15:7; 16:15-6,39,64-5; 17:25,39-40,55-6; 18:19-20,30,71-2  
 Process, 13:16-23,47; 14:17-26,33-4; 15:7,15-6,20-4; 16:11-2,16-20, 38-9,53-5; 17:12-2,8-1,84,47-53,56-61,69-71; 18:8-14,19-36, 40-50,72-3; 21:16; 23:19-23  
 Six Nations, 16:51-3  
 Commission and tribunal  
 Appointment, process, 13:40-3; 14:10-1,15-7; 15:6-7,16,31-2; 16:17,31-4,66; 17:15,32-3; 18:14-7,29-35,47-9,64-7  
 Independence, 13:38-40; 16:33-4,55; 18:48-9  
 Role and powers, 14:5-6,22-3; 18:18-9,43-4,52-3  
 Federal government, fiduciary obligations, 13:48-9,52-4; 18:20-2,28-9  
 First Nations  
 Consultation, 13:14-6,49,52-3; 14:28-33; 15:7-8; 16:20-2,40,51, 66-7; 17:19-21,34-6,42-6,51,67-8; 18:29,60-3  
 Position and recommendations, 13:14-6,27-9,44-7,51-2,56-8; 14:8, 13-4,23-8; 15:4-28; 16:7-33,36-60,63-70; 17:6-18,23-32,37-62, 65-7,70-4; 18:15,33-6; 22:5-7,13-8  
 Rights, 15:32; 17:13; 18:28  
 Sovereignty and third order of government, 14:8,26-8,31-3; 16:60; 17:7-23; 18:26,36-7  
 Indian Act, 16:60-1  
 Indian Specific Claims Commission, 13:33-8; 14:4-5; 17:16; 18:38-9, 42-8,50-3  
 Joint Canada/First Nations Task Force and its report, 13:23-6,29-30, 49-52; 14:5,26-32; 15:25-6; 16:7,16-7,28-30,37-9,47-8; 17:16-20,24,68; 18:18-9,29,36

**Stratton, honorable Terrance R., vice-président suppléant du Comité (fascicule 2); président suppléant du Comité (fascicule 7)**  
 Comité, procédure, 1:17-20  
 Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 2:10,14; 6:21-3,39,45-8,58; 7:11-3,29-31,34; 12:32; 19:18-20  
 Projet de loi C-6, 14:7-11,26,31; 16:42-3,57-8; 17:59-62,72; 18:15-6,46-8,53-73; 20:10-1,19-21,26; 22:5,10-2  
 Projet de loi C-6, préparation des observations qui seront annexées au rapport, 23:27  
 Projet de loi C-6, rapport sans autres amendements, mais avec une recommandation, 23:24-7  
 Réunion d'organisation, 1:11-6  
 Sénateur Christensen autorisée à occuper le fauteuil en l'absence du Sénateur Stratton, 7:5  
 Sénateur Johnson autorisée à assurer la vice-présidence, 7:34-5  
 Tenue des réunions en vue de recevoir et d'imprimer les preuves sans quorum, suspension des restrictions, 7:35

**Tkachuk, honorable David**

Comité, procédure, 1:20  
 Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 3:21-5; 5:30-2; 8:28-30,43-5,63-4,68,71,80-1,88,93-5  
 Projet de loi C-6, 16:33-5; 17:18,32; 18:16-7; 20:29-30; 23:14-5  
 Projet de loi C-6, rapport sans autres amendements, mais avec une recommandation, 23:18,24-7

**Watt, honorable Charlie**

Projet de loi C-6, 14:31-4; 15:28-32; 16:31; 17:33-4; 18:17,26-7, 52-5,61-2,65-6,69-71

**SUJETS**

**Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain**

Alberta  
 Académie Amiskwaciy, 4:21-4; 10:25-36; 11:29  
 Éducation, emploi et formation, 4:28-33,36-8,41-3,48; 9:60; 10:6-52,57-8,62; 24R:76-8  
 Politique, 10:67-71  
 Programmes et services, 10:54-65,71-4  
 Sport, art et loisirs, 10:79-80,93-101  
 Besoins  
 Quitter le monde des gangs, 8:71-4; 24R:84-7  
 Toxicomanie et alcoolisme, 24R:88-90  
 Colombie-Britannique  
 Éducation et formation, 9:40-61  
 Programmes et services, 9:21-4,29-30,33,50-2,70-1,84-5  
 Sport, art et loisirs, programmes, 9:72-84; 24R:70  
 Vancouver, problème de drogues, service de police, logement, 9:8,11-2,15  
 Culture, identité et héritage, 3:29; 5:21-6; 11:14-9; 12:18,21-2,44-5  
 Éducation et formation  
 Besoins, 2:35; 4:25-6,29,32-3; 5:19-20; 8:53-4,61,68-70; 10:62-3; 12:16-7; 24R:72-6  
 Comité, recommandations, 24R:34,78  
 Commissions scolaires autochtones, création, 4:44-6; 12:22-3  
 Contrôle, 8:61-4  
 Écoles, séparées ou mixtes, 4:47-8; 5:56  
 Écoles parallèles, 2:24-5; 12:6,15-7,20-1  
 Éducation postsecondaire, 24R:27-34  
 Importance, 5:60-2  
 Ontario, 12:10-5,21  
 Problèmes, 2:24,33; 5:12-5,27-8; 9:16-20; 12:6-11; 24R:72-7  
 Processus décisionnels, jeunes, intégration, 8:65-6  
 Programme d'études, 4:35-40; 5:66-9; 6:49-50; 8:64-5  
 Programmes et services, 4:17-9; 5:17,62-3,67-8; 6:60; 8:62-3; 9:21  
 Recommandations, 5:18-9  
 Responsabilité parentale, 4:27,33-7; 24R:74-5  
 Emploi et formation, 5:15-7  
 Comité, recommandations, 24R:95  
 Obstacles, 2:24; 6:42-3; 8:31-2,44-5; 12:7-9; 24R:90-1  
 Programmes et services, 6:39-40,43-54,57-61; 8:38-41; 24R:92-5  
 Recommandations, 8:32-5

**First Nations, specific claims – *Cont'd***

Legislation  
Amendments, 14:15; 15:16,26-30; 17:16,20,63-6

Bills C-7 and C-19, interrelationships, 14:11-3; 17:7

Impact, 15:13-5

Joint Canada/First Nations Task Force, report, comparison,  
14:9,13-5,3; 15:25; 16:12; 17:63

Non-derogation clause, 17:45-7; 18:24-7,33-5,54-5

*Powley* decision, impact, 20:6-30; 21:4-22; 22:4-16; 23:5-18,23-7

**Urban Aboriginal Youth: An Action Plan for Change: Final Report**

Recommendations, 24R:iii-xii

Text, 24R:i-xii,1-87

**Urban Aboriginal youth in Canada**

Aboriginal Peoples Act, recommendation, 12:30,43

Alberta

Amiskwaciy Academy, 4:21-4; 10:25-36; 11:29

Education, employment and training, 4:28-33,36-8,41-3,48; 9:60;  
10:6-52,57-8,62; 24R:68-70

Policy, 10:67-71

Programs and services, 10:54-65,71-4

Sport, art and recreation, 10:79-80,93-101

Barriers, 2:36-8; 4:46-7; 5:6,9-16,23,26,31,3-38-44,48-9,70; 6:11-2,  
17-9,54-9; 8:8,16-7,61-2; 9:15,61-3,66-9; 10:37-8,77-8; 11:8-12;

12:7-8,11-2,27; 19:18; 24R:50-1

Bill C-31, impact, 12:28,36-8

British Columbia

Education and training, 9:40-61

Programs and services, 9:21-4,29-30,33,50-2,70-1,84-5

Sport, art and recreation, programs, 9:72-84; 24R:63

Vancouver, drug problem, police force, housing, 9:8,11-2,15

Canadian Community Health Survey and First Nations and Inuit Regional  
Longitudinal Health Survey, 2:6-10,13-4

Culture, identity and heritage, 3:29; 5:21-6; 11:14-9; 12:18,21-2,44-5

Demographics and socio-economic characteristics, 2:11; 4:25; 5:65-7;  
6:40-2,46; 8:35-6; 11:7-8; 19:10,25-6; 24R:15

Education and training

Aboriginal school boards, establishment, 4:44-6; 12:22-3

Alternative schools, 2:24-5; 12:6,15-7,20-1

Committee, recommendations, 24R:31,70

Control, 8:61-4

Curriculum, 4:35-40; 5:66-9; 6:49-50; 8:64-5

Importance, 5:60-2

Needs, 2:35; 4:25-6,29,32-3; 5:19-20; 8:53-4,61,68-70; 10:62-3;  
12:16-7; 24R:65-8

Ontario, 12:10-5,21

Parental responsibility, 4:27,33-7; 24R:66-7

Post-secondary education, 24R:24-31

Problems, 2:24,33; 5:12-5,27-8; 9:16-20; 12:6-11; 24R:65-6,69

Programs and services, 4:17-9; 5:17,62-3,67-8; 6:60; 8:62-3; 9:21

Recommendations, 5:18-9

Schools, separate or mixed, 4:47-8; 5:56

Employment and training, 5:15-7

Barriers, 2:24; 6:42-3; 8:31-2,44-5; 12:7-9; 24R:80-1

Committee, recommendations, 24R:84

Programs and services, 6:39-40,43-54,57-61; 24R:82-4

Recommendations, 8:32-5

Governance, 9:35; 10:83-91

Health and sexuality

Aboriginal women, 9:30-1

Committee, recommendations, 24R:72-5

Problems, 6:9-10,26-7; 8:17-8; 24R:71-4

Programs and services, 2:12-20,27-9,34-6; 6:10,27-8,37-8,49,61-2;  
8:17-8,82-3; 10:75-6; 24R:71-4

Recommendations, 2:18-20

Statistics and determinants, 2:6-12,15-6; 24R:14

Teen pregnancies, 9:37-9; 24R:71

Indian Act, registration policy, 12:28,36-41

Manitoba

Aboriginal Justice Inquiry-Child Welfare Initiative, 8:27-8

Demographics and socio-economic characteristics, 8:6,22-3,49,60,68

Education, training and employment, 8:24-5,28-30,35-48,50-2,

55-61,67-70; 24R:83

Policy, 8:23-6

**Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain – *Suite***

Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes (ESCC) et First  
Nations and Inuit Regional Longitudinal Health Survey, 2:6-10,13-4

Études pertinentes, 24R:5-6

Gouvernance, 9:35; 10:83-91

Indiens, Loi sur les, politique d'inscription, 12:28,36-41

Initiative relative aux Autochtones vivant en milieu urbain, 19:8-9,  
22-5; 24R:5

Grandes constatations, 19:10-2

Politique publique, recommandations, 19:15-7,21-4,27

Politiques et programmes, pratiques prometteuses, 19:13-5

Réerves urbaines, 19:18-20,23

Jeunes

Autonomisation, 8:65-6; 12:19-21,29

Jeunes Autochtones vivant en milieu urbain, définition, 12:35-6;  
24R:6-7

Manitoba

Éducation, formation et emploi, 8:24-5,28-30,35-48,50-2,55-61,67-70;  
24R:94

Enquête sur l'administration de la justice des peuples autochtones et  
initiative de la protection de l'enfance, 8:27-8

Politique, 8:23-6

Manitoba

Profil démographique et caractéristiques socioéconomiques, 8:6;  
22-3,49,60,68

Programmes et services, 8:10-2,20-8; 24R:59-60

Sport, art et loisirs, 8:83-5,89-95

Mobilité et migration, 4:71-5; 5:5; 6:54-5; 8:8-9; 9:33-5; 10:86-7;  
19:25-6,31-3; 24R:11-3

Nouveau-Brunswick

Culture et identité, 12:34-5

Éducation et formation, 12:41-4

Profil démographique et caractéristiques socioéconomiques,  
12:26-7,33-4

Programmes et services, 12:25-6,33-4,43-4

Sport, art et loisirs, 12:30-2

Obstacles, 2:36-8; 4:46-7; 5:6,9-16,23,26,31,3-38-44,48-9,70;  
6:11-2,17-9,54-9; 8:8,16-7,61-2; 9:15,61-3,66-9; 10:37-8,77-8;

11:8-12; 12:7-8,11-2,27; 19:18; 24R:55-6

Pensionnats, répercussions, 7:32-4; 9:22-3; 10:64-6

Peuples autochtones, Loi sur les, recommandation, 12:30,43

Politiques et compétences

Ambiguité, 24R:18-20

Comité, recommandations, 24R:26-7

*Corbiere, Delgammewuk et Musqueam*, décisions, 8:8; 24R:23-5

Culture et identité, 4:16-7,21-3

Droits, transférabilité, 8:8-9; 12:16-7; 24R:23-7

Éducation publique, nécessité, 19:28-30

Gouvernement fédéral, Stratégie pour les Autochtones vivant en  
milieu urbain, 7:19; 24R:22,49

Gouvernements fédéral et provinciaux, rôles et responsabilités,  
12:16-7,28; 24R:20-1

Institutions, création, besoin, 5:27-30

Perceptions sous-jacentes, 4:6-8,14-5,21

Peuples autochtones, statut légal, 19:27-8

Recommandations, 4:19-21; 7:13-4

Société autochtone, tendances émergentes, 4:7-16,21-3

Tendances émergentes, 24R:21-3

Profil démographique et caractéristiques socioéconomiques, 2:11;  
4:25; 5:6-7; 6:40-2,46; 8:35-6; 11:7-8; 19:10,25-6; 24R:8-17

Programmes et services, accessibilité, événail et prestation, 12:7-9

Aînés et Inuits, participation, 2:29-31

Besoins, 2:18,23-5,32-3; 4:61-5; 5:33-6,50-3,58-60,64-5;  
6:7-8,12-4,17-25,30-3,59-60; 7:18,30-2; 8:8-10,14-6,19,52-6;

9:8-9,22-6,31-2,65-7,71-2; 10:54-8,87; 11:12-3; 19:30-9

Calgary, 5:54-8; 6:15-20

Centres d'amitié, rôle, évolution, 3:28; 4:11,22-3; 10:90-1; 12:18-9

Centres urbains pour les Jeunes Autochtones, 24R:56-62

Comité, recommandations, 24R:42,47-8,51,54,62,65,71-2,87,90

Edmonton, 10:78-82,91-101

Éducation parentale, 5:70-1; 9:26-9; 10:63-6

Encadrement, 6:31-4

Financement, 2:28-9; 5:53-4; 6:34-7; 8:12-21; 9:14-7,23-5,31,

36-7,78-9,86-7; 10:45-6,81; 11:13; 12:34; 24R:39-40

**Urban Aboriginal youth in Canada – *Cont'd***Manitoba – *Cont'd*

Programs and services, 8:10-2,20-8; **24R:**54  
 Sport, art and recreation, 8:83-5,89-95  
 Mobility and migration, 4:71-5; 5:5; 6:54-5; 8:8-9; 9:33-5; **10:**86-7;  
 19:25-6,31-3; **24R:**10-1  
 Needs  
 Exiting gang life, 8:71-4; **24R:**75-8  
 Substance and alcohol abuse, **24R:**78-20  
 New Brunswick  
 Culture and identity, 12:34-5  
 Demographics and socio-economic characteristics, **12:**26-7,33-4  
 Education and training, 12:41-4  
 Programs and services, 12:25-6,33-4,43-4  
 Sport, art and recreation, 12:30-2  
 Policy and jurisdiction  
 Aboriginal peoples, legal status, 19:27-8  
 Aboriginal society, emerging trends, 4:7-16,21-3  
 Ambiguity, **24R:**16-8  
 Committee, recommendations, **24R:**23-4  
*Corbiere, Delgamuukw and Musqueam decisions*, 8:8; **24R:**20-2  
 Culture and identity, 4:16-7,21-3  
 Emerging trends, **24R:**19-20  
 Federal and provincial roles and responsibilities, **12:**16-7,28; **24R:**18-9  
 Federal government, Urban Aboriginal Strategy (UAS), 7:19;  
**24R:**20,45  
 Institutions, creation, need, 5:27-30  
 Public education, need, 19:28-30  
 Recommendations, 4:19-21; 7:13-4  
 Rights, portability, 8:8-9; **12:**16-7; **24R:**20-4  
 Underlying assumptions, 4:6-8,14-5,21  
 Programs and services, access, provision, and delivery, **12:**7-9  
 Aboriginal Employment Initiative (AEI), 8:38-41,44-5,48; **24R:**41-2  
 Aboriginal Head Start Program, 2:12,22-3,28,33-4; 6:27,35-6  
 Calgary, 5:54-8; 6:15-20  
 Committee, recommendations, **24R:**38,43-4,47-9,56,59,64,78-80  
 Decision-making processes, youth, involvement, 8:18-9,65-6;  
 12:19-21; **19:**21-2; **24R:**33-4  
 Edmonton, 10:78-82,91-101  
 Effective measures, 2:12; **12:**28-9  
 Elders and Inuit, participation, 2:29-31  
 Friendship centres, role, evolution, 3:28; 4:11,22-3; **10:**90-1; **12:**18-9  
 Funding, 2:28-9; 5:53-4; 6:34-7; 8:12-21; 9:14-7,23-5,31,36-7,  
 78-9,86-7; **10:**45-6,81; **11:**13; **12:**34; **24R:**35-6  
 Gang members, 8:71-4,81-2; **24R:**76-8  
 Impact, 6:28-31  
 Key principles, **24R:**32-44  
 Mentoring, 6:31-4  
 Montreal, **11:**7,10-3,19-29  
 National Aboriginal Achievement Foundation, 5:5-8,11,20-3  
 Needs, 2:18,23-5,32-3; 4:61-5; 5:33-6,50-3,58-60,64-5; **6:**7-8,  
 12-4,17-25,30-3,35-60; 7:18,30-2; 8:8-10,14-6,19,52-6; 9:8-9,22-6,  
 31-2,65-7,71-2; **10:**54-8,87; **11:**12-3; **19:**30-1  
 Ottawa, 2:21-5  
 Parenting, **5:**70-1; **9:**26-9; **10:**63-6  
 Partnerships, **24R:**44-7  
 Recommendations, 2:25-7,32; **6:**20-1; **8:**56,86-9,93-4; **10:**74-5  
 Regina, 5:48-53,69-72  
 Sport, art and recreation, 3:4-28; 4:51-3,65-8; 7:20-30; **12:**32-3;  
**24R:**59-65  
 Toronto, 4:49-56,65-71; **6:**6-8,26,44,50; **24R:**61  
 Urban Aboriginal youth centres, **24R:**51-6  
 Urban Multipurpose Aboriginal Youth Centres Initiative (UMAYC),  
 2:23-4; **8:**20-1; **24R:**47-9  
 Urban transition programmes, **24R:**56-9  
 Vancouver, 9:6-20  
 Winnipeg, **8:**71-88; **24R:**73  
 Quebec  
 Education and training, **11:**27-8  
 Programs and services, **11:**5-7,17-26  
 Recommendations, 5:44-7; **6:**14-5; **7:**11; **10:**82-3; **12:**14,30  
 Committee, **24R:**iii-xii  
 Relevant inquiries, **24R:**4-5  
 Residential schools, impact, 7:32-4; 9:22-3; **10:**64-6

**Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain – *Suite***

Programmes et services, accessibilité, éventail et prestation – *Suite*  
 Fondation nationale des réalisations autochtones, 5:5-8,11,20-3  
 Impact, 6:28-31  
 Initiative d'emploi des Autochtones, 8:38-41,44-5,48; **24R:**45-6  
 Initiative des centres urbains polyvalents pour les jeunes Autochtones  
 (ICUPJA), 2:23-4; **8:**20-1; **24R:**52-4  
 Membres de gangs, 8:71-4,81-2; **24R:**86-7  
 Mesures efficaces, 2:12; **12:**28-9  
 Montréal, **11:**7,10-3,19-29  
 Ottawa, 2:21-5  
 Partenariats, **24R:**48-51  
 Principes clés, **24R:**35-48  
 Processus décisionnels, jeunes, intégration, 8:18-9,65-6; **12:**19-21;  
 19:21-2; **24R:**36-8  
 Programme d'aide préscolaire aux Autochtones, 2:12,22-3,28,33-4;  
 6:27,35-6  
 Programmes de transition à la vie urbaine, **24R:**62-5  
 Recommandations, 2:25-7,32; **6:**20-1; **8:**56,86-9,93-4; **10:**74-5  
 Regina, 5:48-53,69-72  
 Sport, art et loisirs, 3:4-28; 4:51-3,65-8; 7:20-30; **12:**32-3; **24R:**65-72  
 Toronto, 4:49-56,65-71; **6:**6-8,26,44,50; **24R:**68  
 Vancouver, 9:6-20  
 Winnipeg, **8:**71-88; **24R:**82  
 Projet de loi C-31, impact, **12:**28,36-8  
 Québec  
 Éducation et formation, **11:**27-8  
 Programmes et services, **11:**5-7,17-26  
 Recommandations, 5:44-7; **6:**14-5; **7:**11; **10:**82-3; **12:**14,30  
 Comité, **24R:**iii-xiv  
 Santé et sexualité  
 Comité, recommandations, **24R:**80,83-4  
 Femmes autochtones, 9:30-1  
 Grossesses à l'adolescence, 9:37-9; **24R:**79  
 Problèmes, 6:9-10,26-7; **8:**17-8; **24R:**79-83  
 Programmes et services, 2:12-20,27-9,34-6; **6:**10,27-8,37-8,49,61-2;  
 8:17-8,82-3; **10:**75-6; **24R:**80-3  
 Recommandations, 2:18-20  
 Statistiques et déterminants, 2:6-12,15-6; **24R:**16  
 Saskatchewan  
 Éducation et formation, 4:26-7,42-4,48,56-8; **7:**11-3; **8:**67  
 Politique, 7:5-7,10-1,15-8; **24R:**21  
 Profil démographique et caractéristiques socioéconomiques, 4:62-3;  
 7:8-10,14  
 Programmes et services, 4:59-64,68-70; **7:**19  
 Revendications, 7:14-5

**Jeunes (Les) Autochtones vivant en milieu urbain: plan d'action pour le changement: rapport final**

Recommendations, **24R:**iii-xiv  
 Texte, **24R:**i-xiv, 1-98

**Premières nations, revendications particulières**

Centre canadien du règlement indépendant des revendications  
 particulières des Premières nations, 13:56; **14:**5,10; **15:**10-1  
 Indépendance, 13:43-4; **18:**39-40  
 Mandat et structure, 14:6-7  
 Premier dirigeant, pouvoirs, 18:32-3  
 Commission et tribunal  
 Indépendance, 13:38-40; **16:**33-4,55; **18:**48-9  
 Nomination, procédure, 13:40-3; **14:**10-1,15-7; **15:**6-7,16,31-2;  
 16:17,31-4,66; **17:**15,32-3; **18:**14-7,29-35,47-9,64-7  
 Rôle et pouvoirs, 14:5-6,22-3; **18:**18-9,43-4,52-3  
 Commission sur les revendications particulières des Indiens, 13:33-8;  
 14:4-5; **17:**16; **18:**38-9,42-8,50-3  
 Gouvernement fédéral, obligations de fiduciaire, 13:48-9,52-4;  
 18:20-2,28-9  
 Groupe de travail mixte et son rapport, 13:23-6,29-30,49-52; **14:**5;  
 26-32; **15:**25-6; **16:**7,16-7,28-30,37-9,47-8; **17:**16-20,24,68;  
**18:**18-9,29,36  
 Indiens, Loi sur les, 16:60-1  
 Législation  
 Amendements, **14:**15; **15:**16,26-30; **17:**16,20,63-6  
 Arrêt Powley, impact, **20:**6-30; **21:**4-22; **22:**4-16; **23:**5-18,23-7  
 Clause de non dérogation, **17:**45-7; **18:**24-7,33-5,54-5

**Urban Aboriginal youth in Canada – Cont'd**

Saskatchewan  
 Claims, 7:14-5  
 Demographics and socio-economic characteristics, 4:62-3; 7:7-10,14  
 Education and training, 4:26-7; 7:42-4,48,56-8; 7:11-3; 8:67  
 Policy, 7:5-7,10-1,15-8; 24R:19  
 Programs and services, 4:59-64,68-70; 7:19  
 Urban Aboriginal Initiative, 19:8-9,22-5; 24R:5  
 Key findings, 19:10-2  
 Policy-making and programming, promising practices, 19:13-5  
 Public policy recommendations, 19:15-7,21-4,27  
 Urban reserves, 19:18-20,23  
 Youth  
 Empowerment, 8:65-6; 12:19-21,29  
 Urban Aboriginal youth, definition, 12:35-6; 24R:5-6

**Premières nations, revendications particulières - Suite**

Législation - *Suite*  
 Groupe de travail mixte, rapport, comparaison, 14:9,13-5,33; 15:25;  
 16:12; 17:6-3  
 Impact, 15:13-5  
 Projets de loi C-7 et C-19, liens, 14:11-3; 17:7  
 Premières nations  
 Consultation, 13:14-6,49,52-3; 14:28-33; 15:7-8; 16:20-2,40,51,  
 66-7; 17:19-21,34-6,42-6,51,67-8; 18:29,60-3  
 Droits, 15:32; 17:13; 18:28  
 Position et recommandations, 13:27-9,44-8,51-2,56-8; 14:8,13-4,23-8;  
 15:4-28; 16:7-33,36-60,63-70; 17:6-18,23-32,37-62,65-7,70-4;  
 18:15,33-6; 22:5-7,13-8  
 Souveraineté et troisième ordre de gouvernement, 14:8,26-8,31-3;  
 16:60; 17:72-3; 18:26,36-7  
 Revendications  
 Alberta, 17:9-12  
 Colombie-Britannique, 17:37-41,44-50,53-6  
 Définition et exclusions, 13:30-2; 14:6; 15:7; 16:15-6,39,64-5;  
 17:25,39-40,55-6; 18:19-20,30,71-2  
 Nation Algonquine, 16:63-72  
 Plafond, 13:3-4-8,49,54-6; 14:6,18-9; 15:29-32; 16:14-5,27-31,39,  
 64-5; 17:13-4,18-9,40-1; 18:16-8,26-7,31,57-8,68-71; 20:19-21  
 Processus, 13:16-23,47; 14:17-26,33-4; 15:7,15-6,20-4; 16:11-2,  
 16-20,38-9,53-5; 17:12-5,21-8,41,47-53,56-61,69-71; 18:8-14,  
 19-36,40-50,72-3; 21:16; 23:19-23  
 Provinces de l'Atlantique, 16:36-7  
 Six Nations, 16:51-3

**Projet de loi C-6 – Loi sur le règlement des revendications particulières**

Discussion, 13:14-58; 14:4-35; 15:4-33; 16:6-73; 17:6-74;  
 18:8-73; 20:6-30; 21:4-22; 22:4-18; 23:5-27

**WITNESSES AND ADVISERS**

**Abramson, Ralph**, Treaty and Aboriginal Rights Research Centre of Manitoba Inc.  
 Bill C-6, 16:11-3

**Adams, Jerry**, Urban Native Youth Association  
 Urban Aboriginal youth in Canada, 9:69-72,82-5

**Adams, Robert**, Executive Director, Native Canadian Centre of Toronto  
 Urban Aboriginal youth in Canada, 4:49-50,55-6,70-2

**Ahenakew, Greg**, First Vice-Chief, Federation of Saskatchewan Indian Nations  
 Bill C-6, 16:13-8,30-1,34

**Anderson, Michael**, Research Director, Manitoba Keewatinowi Okimakanak  
 Bill C-6, 16:28-30,35

**Barnes, Rita**, B.C. Women's Health Centre  
 Urban Aboriginal youth in Canada, 9:25-9,34-5,38-9

**Barreno, Leonzo**, Director, Aboriginal Youth Leadership Development Program  
 Urban Aboriginal youth in Canada, 4:56-62,68-9

**Bates, Morris**, Specialized Victim Assistance Worker, Vancouver Police and Native Liaison Society  
 Urban Aboriginal youth in Canada, 9:6-21

**Baxter, Ruth**, Executive Director, Oshki-Pimache-O-Win Education and Training Institute  
 Urban Aboriginal youth in Canada, 12:9-15,20-3

**Bell, John Kim**, Founder and President, National Aboriginal Achievement Foundation  
 Urban Aboriginal youth in Canada, 5:5-37

**TÉMOINS ET CONSEILLERS**

**Abramson, Ralph**, Treaty and Aboriginal Rights Research Centre of Manitoba Inc.  
 Projet de loi C-6, 16:11-3

**Adams, Jerry**, Urban Native Youth Association  
 Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 9:69-72,82-5

**Adams, Robert**, directeur général, Centre canadien des Autochtones de Toronto  
 Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 4:49-50,55-6,70-2

**Ahenakew, Greg**, premier vice-chef, Federation of Saskatchewan Indian Nations  
 Projet de loi C-6, 16:13-8,30-1,34

**Anderson, Michael**, directeur de recherche, Manitoba Keewatinowi Okimakanak  
 Projet de loi C-6, 16:28-30,35

**Barnes, Rita**, B.C. Women's Health Centre  
 Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 9:25-9,34-5,38-9

**Barreno, Leonzo**, directeur, Programme de développement des qualités de chef des jeunes Autochtones  
 Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 4:56-62,68-9

**Bates, Morris**, travailleur spécialisé en assistance aux victimes, Vancouver Police and Native Liaison Society  
 Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 9:6-21

**Baxter, Ruth**, directrice générale, Oshki-Pimache-O-Win Education and Training Institute  
 Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 12:9-15,20-3

**Bell, John Kim**, fondateur et président, Fondation nationale des réalisations autochtones  
 Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 5:5-37

**Bellegarde, Daniel**, Commissioner, Indian Claims Commission  
Bill C-6, 18:43,46-7,50-1

**Benson, Jayme**, Federation of Saskatchewan Indian Nations  
Bill C-6, 16:34

**Big Plume, Jim**, Lands and Treaty Researcher, Tsuu T'Ina Nation  
Bill C-6, 17:9-12

**Binda, Gilles**, Senior Policy Adviser, Indian Affairs and Northern Development Department  
Bill C-6, 14:28-33

**Boisvert, Connie**, Director, Aboriginal Resource Centre  
Urban Aboriginal youth in Canada, 6:15-20,23-7,30-3,36-7

**Bolger, Stephanie**, Youth Representative, New Brunswick Aboriginal People's Council  
Urban Aboriginal youth in Canada, 12:27-32,36-40

**Bostrom, Harvey**, Deputy Minister of Aboriginal and Northern Affairs, Government of Manitoba  
Urban Aboriginal youth in Canada, 8:22-31

**Bruce, Darryl**, Executive Director, Manitoba Aboriginal Sports and Recreation Council  
Urban Aboriginal youth in Canada, 8:83-5,89-95

**Campbell, Giselle**, Employment Equity Adviser, Manitoba Hydro  
Urban Aboriginal youth in Canada, 8:35-8,45-8

**Campe, Rob**, Member, Edmonton Aboriginal Urban Affairs Committee, City of Edmonton  
Urban Aboriginal youth in Canada, 10:79-85,93

**Cardinal, Lewis**, Chair, Edmonton Aboriginal Urban Affairs Committee, City of Edmonton  
Urban Aboriginal youth in Canada, 10:76-7,83-91

**Cardinal, Lewis**, Director, Native Student Services, University of Alberta  
Urban Aboriginal youth in Canada, 10:40-7,50-1

**Cardinal, Theresa**, Administrator, Amiskwaciy Academy  
Urban Aboriginal youth in Canada, 10:27-32,35

**Chartrand, Larry** (Personal presentation)  
Bill C-6, 21:4-21

**Cimon, Jean Guy**, Executive Member, Atlantic Policy Congress of First Nation Chiefs  
Bill C-6, 16:36-43,49

**Commandant, Blaine**, Chief, Ontario Representative, Assembly of First Nations Chief's Committee on Human Resources  
Urban Aboriginal youth in Canada, 6:39,44-61

**Cook, Harry**, Chief, Lac La Ronge Indian Band, Prince Albert Grand Council  
Bill C-6, 17:29-32,36

**Cotter, Brent**, Deputy Minister, Government Relations and Aboriginal Affairs, Government of Saskatchewan  
Urban Aboriginal youth in Canada, 7:5-19

**Coulter, Debbie**, Member, Edmonton Aboriginal Urban Affairs Committee, City of Edmonton  
Urban Aboriginal youth in Canada, 10:77-8,80-93

**Cowan, Elaine**, President, Anokiiwin Group  
Urban Aboriginal youth in Canada, 8:31-5,42-8

**Coyle, Michael** (Personal presentation)  
Bill C-6, 18:8-27

**Bellegarde, Daniel**, commissaire, Commission des revendications des Indiens  
Projet de loi C-6, 18:43,46-7,50-1

**Benson, Jayme**, Federation of Saskatchewan Indian Nations  
Projet de loi C-6, 16:34

**Big Plume, Jim**, chercheuse, terres et traités, Tsuu T'Ina Nation  
Projet de loi C-6, 17:9-12

**Binda, Gilles**, conseiller principal en matière de politique, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien  
Projet de loi C-6, 14:28-33

**Boisvert, Connie**, directrice, Centre des ressources autochtones Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 6:15-20,23-7,30-3,36-7

**Bolger, Stephanie**, représentante de la jeunesse, Conseil des peuples autochtones du Nouveau-Brunswick  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 12:27-32,36-40

**Bostrom, Harvey**, sous-ministre des Affaires autochtones, gouvernement du Manitoba  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 8:22-31

**Bruce, Darryl**, directeur exécutif, Manitoba Aboriginal Sports and Recreation Council  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 8:83-5,89-95

**Campbell, Giselle**, conseillère d'équité en matière d'emploi, Hydro-Manitoba  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 8:35-8,45-8

**Campe, Rob**, membre, Comité des affaires urbaines autochtones d'Edmonton, ville d'Edmonton  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 10:79-85,93

**Cardinal, Lewis**, directeur, Services aux étudiants autochtones, University of Alberta  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 10:40-7,50-1

**Cardinal, Lewis**, président, Comité des affaires urbaines autochtones d'Edmonton, ville d'Edmonton  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 10:76-7,83-91

**Cardinal, Theresa**, administratrice, Académie Amiskwaciy  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 10:27-32,35

**Chartrand, Larry** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-6, 21:4-21

**Cimon, Jean Guy**, membre exécutif, Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique  
Projet de loi C-6, 16:36-43,49

**Commandant, Blaine**, chef, représentant de l'Ontario, Assembly of First Nations Chief's Committee on Human Resources  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 6:39,44-61

**Cook, Harry**, chef, bande indienne du lac La Ronge, Grand Conseil de Prince Albert  
Projet de loi C-6, 17:29-32,36

**Cotter, Brent**, sous-ministre, Relations gouvernementales et affaires autochtones, gouvernement de la Saskatchewan  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 7:5-19

**Coulter, Debbie**, membre, Comité des affaires urbaines autochtones d'Edmonton, ville d'Edmonton  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 10:77-8,80-93

**Cowan, Elaine**, présidente, groupe Anokiiwin  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 8:31-5,42-8

**Crowchild, Warren**, Founder, National Native Sports Program  
Urban Aboriginal youth in Canada, 7:20-34

**Davis, Cora**, Clan Mother Cayuga, Six Nations Council  
Bill C-6, 16:62

**Di Gangi, Peter**, Director, Algonquin Nation Secretariat  
Bill C-6, 16:64-72

**Donald, Lyle**, Coordinator, Edmonton Metis Cultural Dance Society  
Urban Aboriginal youth in Canada, 10:93-101

**Ducharme, Al**, Executive Director, Prince Albert Grand Council  
Bill C-6, 17:33

**Dumas, Arlen**, Youth Program Manager, Native Canadian Centre of  
Toronto  
Urban Aboriginal youth in Canada, 4:53-4,72

**Dupuis, Renée**, Chief Commissioner, Indian Claims Commission  
Bill C-6, 18:37-53

**Erasmus, Bill**, Regional Chief, Assembly of First Nations  
Bill C-6, 15:4-17,20-9,32-3; 18:28

**Fisher, Allison**, Executive Director, Wabano Centre for Aboriginal Health  
Urban Aboriginal youth in Canada, 2:14-20,27-38

**Hamilton, Murray**, Program Coordinator, Gabriel Dumont Institute  
Urban Aboriginal youth in Canada, 4:24-8,33-5,39-40,43-8

**Hanselmann, Calvin**, Senior Policy Analyst, Canada West Foundation  
Urban Aboriginal youth in Canada, 19:7-33

**Haugan, Jan**, Executive Assistant, First Nations Education Steering  
Committee  
Urban Aboriginal youth in Canada, 9:40

**Head, Marcel**, Chief, Shoal Lake Cree Nation, Prince Albert Grand  
Council  
Bill C-6, 17:27-9,35

**Holland, James L.**, Pastor, Sacred Heart Church  
Urban Aboriginal youth in Canada, 10:53-66

**Hutchins, Peter W.** (Personal presentation)  
Bill C-6, 23:5-23

**Hyslop, Joe**, Member, Executive Council, Manitoba Keewatinowi  
Okimakanak  
Bill C-6, 16:22-6

**Jackson, Randy**, Aboriginal Persons Living with HIV/AIDS  
Coordination Program, Canadian Aboriginal AIDS Network  
Urban Aboriginal youth in Canada, 6:8-10,27,35-7

**Jacobs, Heather**, Social Worker, Aboriginal Learning Centre, Edmonton  
Catholic Schools  
Urban Aboriginal youth in Canada, 10:53,57-8,61-3,66

**Jamieson, Roberta**, Chief, Six Nations Council  
Bill C-6, 16:50-62

**Jock, Richard**, Executive Director, National Aboriginal Health  
Organization  
Urban Aboriginal youth in Canada, 2:11-4,29,33,38

**Jones, Roger**, Legal Counsel, Assembly of First Nations  
Bill C-6, 22:10,14-7

**Jones-Smith, Brenda**, Coordinator, University of Alberta  
Urban Aboriginal youth in Canada, 10:43-50

**Coyle, Michael** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-6, 18:8-27

**Crowchild, Warren**, fondateur, National Native Sports Program  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 7:20-34

**Davis, Cora**, mère du clan Cayuga, Six Nations Council  
Projet de loi C-6, 16:62

**Di Gangi, Peter**, directeur, Secrétariat de la Nation Algonquine  
Projet de loi C-6, 16:64-72

**Donald, Lyle**, coordinateur, Edmonton Metis Cultural Dance Society  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 10:93-101

**Ducharme, Al**, directeur exécutif, Grand Conseil de Prince Albert  
Projet de loi C-6, 17:33

**Dumas, Arlen**, directeur, Programme pour les jeunes, Centre canadien  
des Autochtones de Toronto  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 4:53-4,72

**Dupuis, Renée**, commissaire en chef, Commission des revendications des  
Indiens  
Projet de loi C-6, 18:37-53

**Erasmus, Bill**, chef régional, Assemblée des Premières Nations  
Projet de loi C-6, 15:4-17,20-9,32-3; 18:28

**Fisher, Allison**, directrice exécutive, Wabano Centre for Aboriginal  
Health  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 2:14-20,27-38

**Hamilton, Murray**, coordonnateur de programmes, Institut Gabriel  
Dumont  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 4:24-8,33-5,  
39-40,43-8

**Hanselmann, Calvin**, analyste principal de la politique, Canada West  
Foundation  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 19:7-33

**Haugan, Jan**, adjointe exécutive, First Nations Education Steering  
Committee  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 9:40

**Head, Marcel**, chef, nation crie de Shoal Lake, Grand Conseil de Prince  
Albert  
Projet de loi C-6, 17:27-9,35

**Holland, James L.**, pasteur, Église Sacred Heart  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 10:53-66

**Hutchins, Peter W.** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-6, 23:5-23

**Hyslop, Joe**, membre, Conseil exécutif, Manitoba Keewatinowi  
Okimakanak  
Projet de loi C-66, 16:22-6

**Jackson, Randy**, Programme de coordination des personnes autochtones  
vivant avec le VIH/sida, Réseau canadien autochtone du sida  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 6:8-10,27,35-7

**Jacobs, Heather**, travailleuse sociale, Centre d'apprentissage autochtone,  
Écoles catholiques de la ville d'Edmonton  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 10:53,57-8,  
61-3,66

**Jamieson, Roberta**, chef, Six Nations Council  
Projet de loi C-6, 16:50-62

**Jock, Richard**, directeur exécutif, Organisation nationale de la santé des  
Autochtones  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 2:11-4,29,33,38

**Laborero, Crystal**, Director, Aboriginal Employment Initiative, Winnipeg Chamber of Commerce  
Urban Aboriginal youth in Canada, 8:38-48

**Lanouette, Jerry**, President, Odawa Native Friendship Centre  
Urban Aboriginal youth in Canada, 2:20-35,38

**LaPierre, Irene**, Principal, Piitoayis Family School  
Urban Aboriginal youth in Canada, 4:28-33,36-48

**Large, Eric J.**, Councillor, Saddle Lake First Nation  
Bill C-6, 17:23-6

**Lavallée, Beatrice**, Elder, Saskatchewan Indian Federated College  
Urban Aboriginal youth in Canada, 4:56-7,73-5

**Lavallée, Betty Ann**, Chief, New Brunswick Aboriginal People's Council  
Urban Aboriginal youth in Canada, 12:25-7,31-45

**Leask, Donna**, Supervisor, Aboriginal Education, Edmonton Public Schools  
Urban Aboriginal youth in Canada, 10:16,36-40,46-52

**Lesage, Anne**, Executive Director, Thunder Bay Indian Friendship Centre  
Urban Aboriginal youth in Canada, 12:5-9,16-24

**Lickers, Kathleen**, Counsel, Indian Claims Commission  
Bill C-6, 18:44,50-2

**Linklater, Lyndon**, Chairman of the Board, Saskatoon Indian and Metis Friendship Centre  
Urban Aboriginal youth in Canada, 4:62-4,69-73

**MacDonald, Allan**, Director, Federal Interlocutor for Metis and Non-status Indians  
Bill C-6, 20:6-15

**Martin, Nancy**, Executive Director, Miziwe Biik Aboriginal Employment and Training  
Urban Aboriginal youth in Canada, 6:39-46,49-50,55,59-62

**Maurice, Ron**, Legal Counsel, Tsuu T'Ina Nation  
Bill C-6, 17:12-5,21-3

**McBride, Carol**, Grand Chief, Algonquin Nation Secretariat  
Bill C-6, 16:62-3,66-70

**McCormick, Chris**, Grand Chief, Association of Iroquois and Allied Indians  
Bill C-6, 16:18-22,30

**McCormick, Marileen**, President, Centre for Aboriginal Human Resources Development  
Urban Aboriginal youth in Canada, 8:49-56,65-71

**McGuiness, Sean**, Principal, Ben Calf Robe School  
Urban Aboriginal youth in Canada, 10:9-24

**McKay, Kathleen**, AMC Youth Advisory Council, Assembly of Manitoba Chiefs  
Urban Aboriginal youth in Canada, 8:10-21

**McMahon, Ryan**, Youth Coordinator, Native Canadian Centre of Toronto  
Urban Aboriginal youth in Canada, 4:50-3,65-71

**McNeill, Shirly**, Assistant Vice-Principal, Amiskwaciy Academy  
Urban Aboriginal youth in Canada, 10:25-7,30-6

**Milliken, Laura J.**, Big Soul Productions  
Urban Aboriginal youth in Canada, 3:4-14,17-29

**Nadjiwon, Carol**, Researcher, Association of Iroquois and Allied Indians  
Bill C-6, 16:27-8

**Jones, Roger**, conseiller juridique, Assemblée des Premières Nations  
Projet de loi C-6, 22:10,14-7

**Jones-Smith, Brenda**, coordonnatrice, University of Alberta  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 10:43-50

**Laborero, Crystal**, directrice, Initiative de l'emploi des Autochtones, Chambr de commerce de Winnipeg  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 8:38-48

**Lanouette, Jerry**, président, Centre d'amitié autochtone Odawa  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 2:20-35,38

**LaPierre, Irene**, directrice, Piitoayis Family School  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 4:28-33,36-48

**Large, Eric J.**, conseiller, Première nation de Saddle Lake  
Projet de loi C-6, 17:23-6

**Lavallée, Beatrice**, aînée, Collège fédéré des Autochtones de la Saskatchewan  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 4:56-7,73-5

**Lavallée, Betty Ann**, chef, Conseil des peuples autochtones du Nouveau-Brunswick  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 12:25-7,31-45

**Leask, Donna**, supervuseure, Éducation autochtone, Écoles publiques de la ville d'Edmonton  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 10:16,36-40,46-52

**Lesage, Anne**, directrice générale, Thunder Bay Indian Friendship Centre  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 12:5-9,16-24

**Lickers, Kathleen**, conseillère juridique, Commission des revendications des Indiens  
Projet de loi C-6, 18:44,50-2

**Linklater, Lyndon**, président, Conseil d'administration, Centre d'amitié des Autochtones et des Métis de Saskatoon  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 4:62-4,69-73

**MacDonald, Allan**, directeur, Interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits  
Projet de loi C-6, 20:6-15

**Martin, Nancy**, directrice exécutive, Miziwe Biik Aboriginal Employment and Training  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 6:39-46,49-50,55,59-62

**Maurice, Ron**, conseiller juridique, Tsuu T'Ina Nation  
Projet de loi C-6, 17:12-5,21-3

**McBride, Carol**, grand chef, Secrétariat de la Nation Algonquine  
Projet de loi C-6, 16:62-3,66-70

**McCormick, Chris**, grand chef, Association of Iroquois and Allied Indians  
Projet de loi C-6, 16:18-22,30

**McCormick, Marileen**, présidente, Centre for Aboriginal Human Resources Development  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 8:49-56,65-71

**McGuiness, Sean**, directeur, École Ben Calf Robe  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 10:9-24

**McKay, Kathleen**, Conseil des jeunes, Assemblée des chefs du Manitoba  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 8:10-21

**McMahon, Ryan**, coordonateur, Services pour les jeunes, Centre canadien des Autochtones de Toronto  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 4:50-3,65-71

**Nahanee, Gloria**, Youth Services Provider, Eslha7an Learning Centre  
Urban Aboriginal youth in Canada, 9:40-5,56,59,62-3

**Nault, Robert D.**, Minister of Indian Affairs and Northern Development  
Bill C-6, 14:4-27

**Newhouse, David**, Associate Professor and Chair, Native Studies, Trent University  
Urban Aboriginal youth in Canada, 4:6-24

**Nolet, Pierre**, President (Region 3), Native Alliance of Quebec  
Urban Aboriginal youth in Canada, 11:5-7,16-8,20-7

**Pangowish, Rolland**, Director, Lands and Treaties Unit, Assembly of First Nations  
Bill C-6, 13:14-27,50-2,55-8; 15:15,22-3,31; 18:36

**Parisian, Delora**, Executive Director, Aboriginal Family Services Centre  
Urban Aboriginal youth in Canada, 6:11-5,21-3,26-7,32-6

**Paul, John G.**, Executive Director, Atlantic Policy Congress of First Nation Chiefs  
Bill C-6, 16:44-9

**Pennier, Clarence**, Grand Chief, Yemal Syiam (President) of the Sto:lo Nation, Alliance of Tribal Nations  
Bill C-6, 17:44-51,59,68-71

**Phillip, Stewart**, President, Union of British Columbia Indian Chiefs  
Bill C-6, 17:37-43,59-62,65-73

**Podemski, Jennifer**, Big Soul Productions  
Urban Aboriginal youth in Canada, 3:4-11,14-28

**Potskin, Jonathan**, Director, Urban Society for Aboriginal Youth  
Urban Aboriginal youth in Canada, 5:37-48,58-62,65-70

**Quewezance, Leona**, Health Promotion Coordinator, All Nations Hope Aboriginal AIDS Network  
Urban Aboriginal youth in Canada, 6:20-1,28,34-8

**Ravenelle, Eric**, Secretary, Board of Directors, Native Friendship Centre of Montreal  
Urban Aboriginal youth in Canada, 11:11-20,23-5,28-9

**Redsky, Diane**, Director of Programs, Ma Mawi Wi Chi Itata Centre  
Urban Aboriginal youth in Canada, 8:74-7,82-3

**Richard, Ken**, Executive Director, Native Child and Family Services  
Urban Aboriginal youth in Canada, 6:6-10,25-32,38

**Rupert, Troy**, Gang Outreach Intervention/Prevention Coordinator, Circle of Life Thunderbird House  
Urban Aboriginal youth in Canada, 8:71-4,77-82

**Schwartz, Bryan**, Legal Counsel, Assembly of First Nations; Special Counsel, Assembly of First Nations  
Bill C-6, 13:27-49,52-5; 15:11,14,18-20,29-32; 18:28-37; 22:4-18

**Shade, Chris**, Chief, Blood Tribe/Kainaiwa Tribal Government  
Bill C-6, 17:6-9,16-9

**Shannacappo, Morris**, Chief, Chairperson, Treaty and Aboriginal Rights Research Centre of Manitoba Inc.  
Bill C-6, 16:6-11,32-3

**Shead, Bill**, Chair, Aboriginal Centre of Winnipeg  
Urban Aboriginal youth in Canada, 8:85-9,94-5

**Shoush, Bronwyn**, Director, Aboriginal Justice Initiatives Unit  
Urban Aboriginal youth in Canada, 10:66-76

**Simeone, Tonina**, Researcher, Library of Parliament  
Urban Aboriginal youth in Canada, 12:44

**McNeill, Shirley**, directrice adjointe, Académie Amiskwaciy  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 10:25-7,30-6

**Milliken, Laura J.**, Big Soul Productions  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 3:4-14,17-29

**Nadjiwon, Carol**, chercheuse, Association of Iroquois and Allied Indians  
Projet de loi C-6, 16:27-8

**Nahanee, Gloria**, dispensatrice des services pour la jeunesse, Eslha7an Learning Centre  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 9:40-5,56,59,62-3

**Nault, Robert D.**, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien  
Projet de loi C-6, 14:4-27

**Newhouse, David**, professeur agrégé et chaire des études autochtones, Trent University  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 4:6-24

**Nolet, Pierre**, président (région 3), Alliance autochtone du Québec  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 11:5-7,16-8,20-7

**Pangowish, Rolland**, directeur, Section des traités et des terres, Assemblée des Premières Nations  
Projet de loi C-6, 13:14-27,50-2,55-8; 15:15,22-3,31; 18:36

**Parisian, Delora**, directrice exécutive, Centre de services aux familles autochtones  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 6:11-5,21-3,26-7,32-6

**Paul, John G.**, directeur exécutif, Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique  
Projet de loi C-6, 16:44-9

**Pennier, Clarence**, grand chef, Yemal Syiam (président) de la nation Sto:lo, Alliance of Tribal Nations  
Projet de loi C-6, 17:44-51,59,68-71

**Phillip, Stewart**, président, Union of British Columbia Indian Chiefs  
Projet de loi C-6, 17:37-43,59-62,65-73

**Podemski, Jennifer**, Big Soul Productions  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 3:4-11,14-28

**Potskin, Jonathan**, directeur, Société urbaine pour la jeunesse autochtone  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 5:37-48,58-62,65-70

**Quewezance, Leona**, coordonnatrice de la promotion de la santé, All Nations Hope Aboriginal AIDS Network  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 6:20-1,28,34-8

**Ravenelle, Eric**, secrétaire, Conseil d'administration, Centre d'amitié autochtone de Montréal  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 11:11-20,23-5,28-9

**Redsky, Diane**, directrice des programmes, Ma Mawi Wi Chi Itata Centre  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 8:74-7,82-3

**Richard, Ken**, directeur exécutif, Native Child and Family Services  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 6:6-10,25-32,38

**Rupert, Troy**, coordinateur, Service d'intervention et de prévention en matière de bandes, Circle of Life Thunderbird House  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 8:71-4,77-82

**Schwartz, Bryan**, conseiller juridique, Assemblée des Premières Nations; conseiller juridique spécial, Assemblée des Premières Nations  
Projet de loi C-6, 13:27-49,52-5; 15:11,14,18-20,29-32; 18:28-37; 22:4-18

**Smith, Frazer**, Chairman, Aboriginal Sports and Development Centre  
Urban Aboriginal youth in Canada, 9:64-9,82-3

**Smithson, Deborah**, Research Director, British Columbia Treaty 8 First Nations  
Bill C-6, 17:61-2,68,71

**Sparklingeyes, Pam**, Cultural Coordinator, Aboriginal Learning Centre, Edmonton Catholic Schools  
Urban Aboriginal youth in Canada, 10:8,14-9,22-5

**Sparrow, Gail**, Musqueam First Nation, Pacific Sport National Sport Centre  
Urban Aboriginal youth in Canada, 9:64,75-83

**Spillett, Leslie**, Chair, Urban Aboriginal Education Coalition  
Urban Aboriginal youth in Canada, 8:56-69

**Stang, Eva**, Aboriginal Liaison Coordinator, Northern Alberta Institute of Technology  
Urban Aboriginal youth in Canada, 10:6-8,13-5,18-21,24-5

**Stevenson, Wes**, Vice President, Administration, Saskatchewan Indian Federated College  
Urban Aboriginal youth in Canada, 4:57-8

**Stewart, Audrey**, Director General, Specific Claims, Indian Affairs and Northern Development Department  
Bill C-6, 20:15-24,28

**Thomas, Misty**, Night Hoops, Pacific Sport National Sport Centre  
Urban Aboriginal youth in Canada, 9:72-5,81-4

**Thompson, Adam**, Clerk of the Committee  
Bill C-6, reporting without further amendment but with a recommendation, 20:25; 23:26-7  
Organization meeting, 1:11  
Senator Christensen elected Acting Chair, 12:5

**Tjepkema, Michael**, Statistics Canada  
Urban Aboriginal youth in Canada, 2:6-10

**Todd-Dennis, Angie**, B.C. Women's Health Centre  
Urban Aboriginal youth in Canada, 9:21-6,29-38

**Tremblay, Manon**, Coordinator, Centre for Native Education, Concordia University  
Urban Aboriginal youth in Canada, 11:7-11,14-29

**Waite, Patricia**, Adviser, Calgary Urban Indian Youth Centre  
Urban Aboriginal youth in Canada, 5:53-60,64-8,71-2

**Warner, Tom**, Executive Director, Regina Native Youth Community Services  
Urban Aboriginal youth in Canada, 5:48-53,59-72

**White Bird, Dennis**, Grand Chief, Assembly of Manitoba Chiefs  
Urban Aboriginal youth in Canada, 8:6-10,13-9

**Whitford, Jason**, Regional Youth Coordinator, Assembly of Manitoba Chiefs  
Urban Aboriginal youth in Canada, 8:21

**Williams, Christa**, Executive Director, First Nations Education Steering Committee  
Urban Aboriginal youth in Canada, 9:45-61

**Williams, Steve**, President, Aboriginal Labour Force Development Circle  
Urban Aboriginal youth in Canada, 6:39-42,46-59

**Willier, Sonja**, Language Arts Facilitator, Aboriginal Learning Centre, Edmonton Catholic Schools  
Urban Aboriginal youth in Canada, 10:9,22-3

**Shade, Chris**, chef, Conseil tribal des Gens-du-Sang/Kainaiwa  
Projet de loi C-6, 17:6-9,16-9

**Shannacappo, Morris**, chef, président, Treaty and Aboriginal Rights Research Centre of Manitoba Inc.  
Projet de loi C-6, 16:6-11,32-3

**Shead, Bill**, président, Aboriginal Centre of Winnipeg  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 8:85-9,94-5

**Shoush, Bronwyn**, directrice, Aboriginal Justice Initiatives Unit  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 10:66-76

**Simeone, Tonina**, chercheuse, Bibliothèque du Parlement  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 12:44

**Smith, Frazer**, président, Aboriginal Sports and Development Centre  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 9:64-9,82-3

**Smithson, Deborah**, directrice de recherche, British Columbia Treaty 8 First Nations  
Projet de loi C-6, 17:61-2,68,71

**Sparklingeyes, Pam**, coordonnatrice culturelle, Centre d'apprentissage autochtone, Écoles catholiques de la ville d'Edmonton  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 10:8,14-9,22-5

**Sparrow, Gail**, Première nation Musqueam, Pacific Sport National Sport Centre  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 9:64,75-83

**Spillett, Leslie**, présidente, Urban Aboriginal Education Coalition  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 8:56-69

**Stang, Eva**, coordonnatrice de la liaison avec les Autochtones, Liaison autochtone, Northern Alberta Institute of Technology  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 10:6-8,13-5, 18-21,24-5

**Stevenson, Wes**, vice-président, Administration, Collège fédéré des Autochtones de la Saskatchewan  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 4:57-8

**Stewart, Audrey**, directrice générale, Revendications particulières, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien  
Projet de loi C-6, 20:15-24,28

**Thomas, Misty**, Night Hoops, Pacific Sport National Sport Centre  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 9:72-5,81-4

**Thompson, Adam**, greffier du Comité  
Projet de loi C-6, rapport sans autres amendements, mais avec une recommandation, 20:25; 23:26-7  
Réunion d'organisation, 1:11  
Sénateur Christensen élue présidente suppléante, 12:5

**Tjepkema, Michael**, Statistique Canada  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 2:6-10

**Todd-Dennis, Angie**, B.C. Women's Health Centre  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 9:21-6,29-38

**Tremblay, Manon**, coordonnatrice, Centre de soutien aux étudiants autochtones, Concordia University  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 11:7-11,14-29

**Waite, Patricia**, conseillère, Centre des jeunes Autochtones en milieu urbain de Calgary  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 5:53-60,64-8,71-2

**Warner, Tom**, directeur exécutif, Services communautaires des jeunes Autochtones de Régina  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 5:48-53,59-72

**Willson, Roland**, Chief, British Columbia Treaty 8 First Nations  
Bill C-6, 17:51-61,68-70,73-4

**Winogron, Robert**, Senior Counsel, Indian Affairs and Northern Development Department  
Bill C-6, 14:15,20-3,33-4; 20:19-22,29

**Youngs, Colleen**, Coordinator and Research Technician, Specific Claims, Prince Albert Grand Council  
Bill C-6, 17:32-3

**White Bird, Dennis**, grand chef, Assemblée des chefs du Manitoba Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 8:6-10,13-9

**Whitford, Jason**, coordonnateur régional pour la jeunesse, Assemblée des chefs du Manitoba Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 8:21

**Williams, Christa**, directrice exécutive, First Nations Education Steering Committee  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 9:45-61

**Williams, Steve**, président, Aboriginal Labour Force Development Circle  
Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 6:39-42,46-59

**Willier, Sonja**, animatrice linguistique, Centre d'apprentissage autochtone, Écoles catholiques de la ville d'Edmonton Jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain, 10:9,22-3

**Willson, Roland**, chef, British Columbia Treaty 8 First Nations  
Projet de loi C-6, 17:51-61,68-70,73-4

**Winogron, Robert**, avocat-conseil, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien  
Projet de loi C-6, 14:15,20-3,33-4; 20:19-22,29

**Youngs, Colleen**, coordonnatrice et technicienne en recherche, Revendications particulières, Grand Conseil de Prince Albert  
Projet de loi C-6, 17:32-3



If undelivered, return COVER ONLY to:  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5



Available from:  
PWGSC – Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

Disponible auprès des:  
TPGSC – Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

6154







